

O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan

Gabriel Gutierrez Mendes

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (BRA)

Introdução

Ao longo dos anos 1990, a América Latina testemunhou uma onda sem precedentes de impeachments. Entre 1992 e 2004, seis presidentes eleitos sofreram processos de impedimento: Fernando Collor (Brasil), em 1992; Carlos Andrés Perez (Venezuela), em 1993; Ernesto Samper (Colômbia), em 1996; Abdala Bucáram (Equador), em 1997; Raul Cubas, em 1999 e Gonzalez Machi em 2003, ambos do Paraguai. Destes, apenas o colombiano e o equatoriano não foram derrubados. Na América Latina

contemporânea, mesmo quando seu ocupante havia sido sabatinado pelo voto popular, a cadeira presidencial tornou-se um lugar inseguro. Como atestam também os casos de Alberto Fujimori, que fugiu do Peru em 2000, e Lucio Gutierrez do Equador (2005), Fernando de la Rúa da Argentina (2001) Gonzalo Sanchez de Louzada da Bolívia (2003) e Carlos Mesa da Bolívia (2005) que renunciaram ao cargo.

O presente artigo tem o objetivo de analisar o recente episódio de impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, no Brasil, à luz da abordagem teórica do trabalho do cientista político Anibal Perez-Liñan, presente em seu livro “*Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*”. O propósito central do trabalho é verificar em que medida os traços característicos do modelo criado por Perez-Liñan podem ser encontrados no caso brasileiro. Para realizarmos tal tarefa, observaremos, em detalhe, o caso Dilma, a partir das categorias mobilizadas pelo autor para explicar os recentes impedimentos na América Latina. Inicialmente, veremos quais fatores atuam para favorecer a instabilidade institucional e política da região. Em seguida, procuraremos compreender qual foi a agência efetiva dos atores sociais e políticos, mencionados por Perez-Liñan, no caso brasileiro. Assim, faremos a correlação entre os eventos históricos que se somam no episódio Dilma e o modelo do autor. Ao mesmo tempo, teremos mais elementos para verificar a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan e checar a pertinência de seu pressuposto, segundo o qual os impedimentos verificados na região nos últimos 30 anos teriam traços constitutivos semelhantes. Por fim, veremos como uma atenção detalhada à ação direta do Poder Judiciário no contexto nacional é uma das principais lacunas da análise de Perez-Liñan.

Segundo Perez-Liñan (2007), um dos aspectos mais regulares dos processos de impedimento desde os anos 1990 é o fato de os governos serem destituídos sem que haja uma consequente ruptura com o regime. Nesse sentido, em meio à instabilidade do governo, há um cenário de

estabilidade desse regime. O fim da Guerra Fria e certa atenuação da intervenção direta dos governos dos EUA nas questões internas dos países latinos podem ser alguns dos elementos determinantes para essa maior estabilidade. Há hoje, também, instituições internacionais capazes de estabelecer sanções relevantes a países que de alguma maneira não respeitem a cláusula democrática (PEREZ-LIÑAN, 2007). Além disso, o autor menciona lições extraídas das intervenções militares anteriores como outro fator contemporâneo que contribui para a manutenção da ordem, mesmo em contextos politicamente conturbados.

Sobre este último aspecto, a relação da sociedade brasileira com seu passado autoritário ainda é fortemente ambígua. Diferentemente do que fazem Uruguai e Argentina (esta, uma referência na punição a crimes contra a humanidade cometidos pela Ditadura, onde mais de 200 pessoas já foram condenadas), o Brasil segue com dificuldades para punir militares associados à repressão política no período de exceção. Apesar da criação da Comissão da Verdade pelo governo Dilma, em 2012 – sugerindo maior disposição do Estado para revisitar seu passado obscurantista –, o STF ratificou a lei de Anistia e validou a absolvição de todos os envolvidos em conflitos armados, tanto os militares – que propuseram a lei – quanto os guerrilheiros que se insurgiram contra o regime de exceção. A manutenção de uma lei que visivelmente interessa às forças que sustentaram os governos militares fez com que o Brasil sofresse contundentes críticas em fóruns internacionais da ONU. Autores como Neves (2012) são críticos em relação à validação da lei da Anistia de 1979 e, apesar de criticar a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenou o Estado brasileiro, afirmam que Comissões da Verdade devem complementar a tentativa de apuração de violações de direitos humanos via justiça criminal.

A controvérsia em relação a estes mecanismos de elucidação da história política brasileira ilustra a pouca disposição de importantes setores da sociedade de lidar com seu passado de adesão antidemocrática. Talvez

por isso, no auge das manifestações a favor do impeachment de Dilma, fosse comum ver nas ruas partes dos manifestantes pedindo explicitamente a intervenção militar, sem qualquer constrangimento. Apesar dos clamores, as Forças Armadas não intervieram no processo de impeachment publicamente, mesmo nos momentos mais conturbados de conflito institucional – e sempre afirmaram oficialmente que não havia possibilidade de um novo governo militar e que a democracia formal deveria prevalecer.

O que parece ficar claro para Perez-Liñan (2007) é que, no contexto contemporâneo, as elites latinas civis encontraram mecanismos constitucionais para resolver suas disputas, sem necessariamente precisar fraturar a formalidade da lei. O impedimento, para Perez-Liñan, parece ter sido usado precisamente como um eficiente mecanismo para desapossar presidentes “indesejáveis” sem destruir a ordem constitucional. Como se os impedimentos fossem a versão moderna dos velhos golpes militares.

A suposta manutenção da ordem constitucional foi, no caso brasileiro, um dos principais argumentos daqueles que defenderam o impeachment de Dilma. Frequentemente foi lembrado, tanto por políticos quanto pela imprensa de oposição a então presidente, que o impedimento estava previsto na Constituição e que o Supremo Tribunal Federal havia acompanhado todo o processo, salvaguardando a legalidade do rito. Para satisfazer o componente jurídico, a acusação a Dilma focou-se na noção de crime de responsabilidade associado a uma manobra fiscal. Do ponto de vista formal, houve arguição da presidente na condição de ré, contraditório entre acusação e defesa, tanto na comissão do impeachment, quanto na Câmara dos Deputados e no Senado. No momento final do processo, a sessão foi presidida, no Senado, pelo presidente do STF, cuja presença chancelou definitivamente a aparência de legalidade do procedimento de impedimento. Curiosamente, poucos dias depois do impeachment concluído, este mesmo presidente do Supremo afirmou – em uma de suas aulas como professor de Teoria do Estado na Faculdade de Direito da

Universidade de São Paulo (USP) – que o impedimento havia sido um “tropeço da democracia”¹.

O Impedimento como insinuação parlamentarista ou reação ao neoliberalismo

Talvez Perez-Liñan (2007) analisasse esse “tropeço” enfatizando a emergência de uma insinuação parlamentarista nas democracias liberais da América Latina. Nesse sentido, o impeachment equivaleria ao voto de desconfiança do sistema parlamentarista, através do qual o Legislativo propõe a votação de uma moção de censura ao chefe do governo pelo Parlamento. Em regimes parlamentaristas, como afirma Stepan (1990), não é possível um governo seguir com sua administração contra a vontade da maioria da Câmara legislativa, pois, para que haja o voto de não confiança, são necessários apenas 51% do colegiado legislativo – em geral, a câmara baixa. Logo, na maioria dos casos, a crise do governo não se torna uma crise do regime. Se o voto de desconfiança é acatado, o primeiro ministro sente-se constrangido a renunciar.

Entretanto, o próprio Perez-Liñan (2007) considera essa leitura problemática na medida em que, para o impeachment acontecer, é necessária também a satisfação de um requisito jurídico: é preciso comprovar de forma cabal que o presidente cometeu crime de responsabilidade para que a acusação que pretende revogar a escolha soberana do eleitorado seja válida. Ou seja: o impedimento é um procedimento híbrido, que exige um crime, e não apenas o desprestígio político, como nos casos mais comuns de voto de desconfiança no sistema parlamentarista.

Além disso, o voto de censura (de não confiança) é um procedimento comum nesse tipo de ordenamento político. Já o impeachment é um

¹ Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,10000078768>>. Acesso em 18.jan.2017.

procedimento extraordinário no sistema presidencial, e costumeiramente traumático para o país. Quando um primeiro-ministro perde um voto de confiança, lembra Perez-Liñan (2007), ele sai do governo para se apresentar na próxima eleição. Quando um presidente sofre um impeachment, ele geralmente sai do governo para ser preso ou exilado. A decisão *sui generis* do Senado de cassar o mandato de Dilma mantendo-lhe os direitos políticos (e a possibilidade de candidatar-se a cargos públicos) demonstra certa hesitação por parte da Casa Alta do Parlamento brasileiro no que se refere ao cumprimento da mencionada exigência jurídica.

Relacionando a noção trazida por Perez-Liñan (2007) com o caso brasileiro, é possível pensar que os senadores que julgavam Dilma talvez estivessem plenamente convictos de que a presidente deveria sair do cargo pelo fator político; sem, no entanto, ter a certeza jurídica do cometimento do crime que justificaria o traumático impedimento. Tal ambiguidade reforça o argumento do autor. Ao fim, parece-nos que a maior parte do Legislativo quis remover a presidente, como se estivesse no Parlamentarismo, sem que estivesse convencido de que havia um ilícito efetivo a ser imputado a ela. As consequências de tal dubiedade serão vistas no futuro, pois procedimentos dessa natureza, como afirma Perez-Liñan (2007), geram intensa polarização política e instabilidade social. A esse respeito, a então presidente e ré frequentemente acusou seus adversários de estarem perpetrando o que chamava de um “golpe parlamentar”.

Além do argumento que o aproxima de um procedimento parlamentarista no Presidencialismo, o impeachment pode ser interpretado de outra maneira. Nesse sentido, Perez-Liñan (2007) sugere que o impedimento presidencial, em algumas ocasiões, pode guardar alguma relação com a expansão do raio de ação da cidadania democrática mobilizada nas ruas. Insatisfeita com os efeitos devastadores da implementação de políticas neoliberais no continente, camadas significativas da população engajar-se-iam em manifestações populares para

se opor a tais políticas, derrubando, assim, presidentes impopulares. É fato que Dilma Rousseff definitivamente não atravessava um momento de alta popularidade no ano do seu impeachment, 2016. No entanto, o horizonte programático das forças políticas que mobilizaram a fração da população que foi às ruas clamar pela sua saída no meio do mandato está distante de ser antineoliberal. Ao contrário, um dos combustíveis para o fortalecimento da onda pró-impeachment foi exatamente uma conjunção de fatores nacionais e internacionais que verificou na fratura do arranjo partidário e social do governo do PT uma possibilidade de aprofundamento da agenda neoliberal.

A esse respeito, o autor atualiza seu argumento ao afirmar recentemente, em entrevista ao jornalista Luãn Chagas (2016), que diversos pesquisadores (que, no passado, celebraram a queda dos presidentes como uma revolta popular contra o neoliberalismo) hoje desconfiam dos protestos e chegam a condenar o impeachment como uma forma de golpe parlamentar. Os casos de Fernando Lugo, no Paraguai, e o da própria Dilma são exemplares nesse sentido, já que o expediente do impedimento foi usado contra o que Perez-Liñan chamou de “presidentes de esquerda” que enfrentavam momentos de crise econômica. Segundo o autor (PEREZ-LIÑAN, 2007), na primeira década do século XXI, a economia foi próspera, o que fez com que a onda de impedimentos arrefecesse e produzisse uma sensação de segurança aos presidentes. Hoje, quando as consequências da crise de 2008 do próprio neoliberalismo no centro do capitalismo global começam a chegar com alta voltagem na América Latina, o subcontinente volta a testemunhar a instabilidade de governos, agora progressistas, que tombam enfraquecidos por sua impopularidade.

Impeachment e instabilidade política: o caso Dilma Rousseff

Em nações que adotam o sistema presidencialista, o presidente normalmente é figura central na vida nacional. Especialmente em países de

pouca tradição partidária e cultura personalista, como o Brasil, o chefe do Executivo Federal personifica simbolicamente todas as iniciativas de sua administração. Todo o governo, com seus ministérios, autarquias, repartições e estatais são identificados pela população com aquela única pessoa: o presidente. Isso quando o chefe do Executivo não é erroneamente responsabilizado, no senso comum, pelas decisões do Legislativo e do Judiciário. A caneta do presidente tem poder de sanção e veto e faz com que uma única pessoa seja absolutamente decisiva no exercício do poder. Ao mesmo tempo, uma vez que os ventos políticos mudem seu curso, o presidente pode experimentar o ocaso impiedoso e ser objeto de ódio irracional.

O caso de Dilma Rousseff é exemplar acerca dessa mudança de clima político. A presidente, no seu segundo mandato, deparou-se com um furacão capaz de gerar sua tragédia final: a deposição. Dilma conquistara a reeleição, em 2014, numa disputa apertada (51,64% dos votos, contra 48,36% de Aécio Neves, do PSDB) que consolidou definitivamente o realinhamento eleitoral que garantiu as quatro vitórias eleitorais do PT para a presidência (SINGER, 2012). Apesar de ter garantido mais quatro anos de poder para o projeto lulista, a eleição daquele ano marcou a fissura definitiva no pacto de classes que havia sustentado as administrações petistas anteriores durante 12 anos.

Principal partido de esquerda do Brasil e maior partido de massas da América Latina, o PT chegou à Presidência do Brasil em 2002, a partir de um pacto social claramente explicitado em sua campanha (MENDES, 2004). Depois de três tentativas malsucedidas de conquista do Executivo Federal, o partido resolvera conciliar com os partidos fisiológicos do Parlamento e chamara o PL (que numa fusão com o PRONA tornou-se hoje o PR, o Partido da República) para sua chapa, tendo como vice o importante empresário mineiro José de Alencar. Essa aliança sinalizou aos setores econômicos hegemônicos do país que Lula estava disposto a fazer um

governo de composição, no qual capital e trabalho seriam representados e teriam seus interesses atendidos. (MENDES, 2004).

Essa composição de classes se refletiu numa coalizão de partidos no Congresso, que por sua vez se reverberou na divisão de cargos no governo. De alguma forma, foi esta dupla aliança, na sociedade e no Congresso, que sustentou os dois governos de Lula e o primeiro governo de Dilma. Em 2014, essa aliança praticamente esfarelou-se. Como afirma Singer (2015), a pressão a favor da adesão definitiva à agenda liberal foi ganhando cada vez mais adeptos na burguesia, na classe média tradicional e até em setores da nova classe trabalhadora. De fato, Dilma já havia entrado em confronto com parte do grande capital ao utilizar os bancos públicos – Caixa Econômica e Banco do Brasil – para forçar uma queda na taxa de juros (SINGER, 2015). Esse episódio e outros fatores relacionados à crise econômica fizeram com que boa parte do empresariado, que ainda estava ao lado do PT no primeiro governo Dilma, migrasse definitivamente para a oposição, acirrando, assim, a disputa eleitoral de 2014 e a disputa social e política como um todo. (SINGER, 2015)

Ao final, Dilma vence com o apoio eleitoral dos beneficiários diretos das políticas públicas implementadas pelo petismo no poder, o eleitorado com menos renda e escolaridade, fundamentalmente habitantes de cidades pequenas². A aliança com o PMDB é mantida e Michel Temer continua como vice-presidente, em nome de garantir a maioria parlamentar para o governo, num contexto cada vez mais intenso de deterioração econômica. Na verdade, essa aliança já dava sinais sérios de desintegração mesmo antes da eleição. No início de 2014, por exemplo, o PMDB do Rio de Janeiro já havia rompido com o PT, o que fez com que, no pleito presidencial, a facção carioca do partido apoiasse Aécio Neves, do PSDB.

² Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dilma-vence-nas-cidades-pequenas-e-aecio-nas-grandes-veja-mapa2.html>>. Acessado em 16/6/2017.

O Confronto entre Executivo e Legislativo

A compreensão dessa relação conturbada com o PMDB é decisiva para se entender o processo que culmina no impedimento de Dilma. Perez-Liñan (2007) ressalta reiteradamente como a confrontação extrema entre Executivo e Legislativo desestabiliza democracias presidencialistas. Essa é uma das principais senhas para a compreensão das instabilidades políticas pesquisadas pelo autor e, especificamente, para a observação da dinâmica política do Brasil contemporâneo. O que está na raiz desse jogo é o que convencionou-se chamar de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988), um sistema de exercício de poder em que nenhum partido detém a maioria no Congresso, o que exige que o partido do governo tenha que se aliar a outros para conseguir aprovar os assuntos de seu interesse no Legislativo e, assim, governar de fato.

A crítica geral ao Presidencialismo de Coalizão argumenta que sua existência inibe a capacidade do presidente de obter maiorias congressuais, o que geraria, de antemão, um sistema instável. Isso ocorreria no Brasil, de um lado, à diferença de um presidencialismo combinado com voto uninominal majoritário distrital – como nos EUA, em que o Congresso é dividido entre dois partidos – e, de outro, de governos parlamentaristas, em que a formação da coalizão antecede a escolha do Executivo. Para autores como Figueiredo & Limongi (1999), a estabilização do regime brasileiro só foi possível, em grande parte, porque, no fim das contas, os partidos acabam tendo um comportamento ideológico. Ou seja: eles efetivamente representam setores diferentes da população, organizam-se como tal e, ao cabo, o presidente estrutura seu governo em função dessas maiorias programáticas. Outros autores, como Zucco (2009), argumentam que alguma medida eficiente de estabilidade do presidencialismo brasileiro é alcançada mais em razão do poder de cooptação do presidente e menos pela organização ideológica do Congresso.

O argumento de Zucco (2009) talvez nos seja mais produtivo para compreender o papel jogado pelo PMDB no episódio do impeachment de Dilma. Quando aderido ao poder central, pela cooptação exercida pelo chefe do Executivo, o PMDB – mesmo não tendo a presidência – tem a capacidade de estabilizar (e desestabilizar) o sistema. Parece ter sido assim no caso do recente impeachment no Brasil. Maior partido do país em número de filiados e congressistas, o PMDB é o fiel da balança do sistema político brasileiro. Apesar de ser o partido com maior número de filiados e maior número de integrantes exercendo cargos eletivos no país, o partido não tem um nome nacional capaz de ganhar o Executivo Federal, tendo em vista que sua força reside exatamente no seu enraizamento regional. No entanto, tanto nos governos de FHC, do PSDB, quanto nos governos do PT, o PMDB colocou-se como o partido de quem o governo central depende para obter a maioria no Legislativo. Isso faz com que o governo precise dividir cargos, negociar pautas e efetivamente governar junto com o PMDB.

Essa dependência em relação ao PMDB por parte do partido ocasionalmente no governo é uma das causas decisivas para diversos conflitos no interior da base parlamentar que sustenta as iniciativas do Executivo. A todo momento, o presidente precisa contornar, fazer concessões, negociar e, finalmente, compor com o PMDB para conseguir exercer o poder. Isso aumenta radicalmente o índice de fisiologismo no interior da máquina do Estado, mas quando executado com destreza política, estabiliza razoavelmente o exercício do poder pelo Executivo.

O PMDB faz alianças ora com PSDB, ora com o PT. Ora com a centro-direita, ora com a centro-esquerda. No entanto, não é possível afirmar que a relação entre o PMDB e os dois governos seja exatamente a mesma. Apesar de ser, como mencionado, predominantemente um partido fisiológico (BRAGA & NICOLÁS, 2008), incrustado no aparato estatal e disposto a barganhar cargos com o governo central, salvo poucas exceções que remetem ao MDB, o PMDB tem também atributos do que Braga &

Nicolas (2008) chamam de “partido programático de direita”. Isso faz com que a relação com as pautas progressistas seja ainda mais tensa. Como afirmam Barbosa e Santos (2016), o PT na condição de partido originalmente *outsider*, criado fora do Estado, tem mais dificuldades de implementar suas agendas do que os partidos *insiders*, conservadores. Os autores mostram ainda que a aliança PSDB-PMDB – nos governos Fernando Henrique – conseguiu fazer avançar sua agenda significativamente, reformando o Estado no sentido de intensificar suas características neoliberais. Já a aliança PT-PMDB, capitaneada pelo PT, mas organicamente heterogênea e contraditória, só conseguiu eventualmente impedir alguns avanços do neoliberalismo, obtendo, no geral, reduzido êxito na reforma do Estado em termos normativos coordenados com sua agenda de partido socialdemocrata.

O arranjo legislativo dos governos do PT com os fisiológicos pequenos e com o PMDB, foi, portanto, atravessado permanentemente por conflitos. A noção de partido fisiológico aqui vem de Braga & Nicolás (2008), que caracterizam partidos fisiológicos como os que não se posicionam em nenhum dos dois extremos do espectro político-ideológico e que são oscilantes no plano nacional em relação aos governos, tendo como característica a baixa consistência programática. Ainda que, em geral, tenham uma postura ideológica mais conservadora. A consequência deste descompasso entre Legislativo e Executivo é a reiteração de alguns dos traços mais problemáticos do presidencialismo brasileiro, que – como dizem Figueiredo e Limongi (1998) – costuma gerar conflitos institucionais insolúveis, especialmente num sistema pluripartidário parcamente institucionalizado.

Objetivamente, se em 2014 não contasse com o PMDB na sua base no Congresso, o governo Dilma teria apenas 216 dos 513 membros da Câmara dos Deputados (42%), 26 dos 81 membros do Senado (32%) e 26 dos 65 deputados que compunham a comissão do impeachment (40%).

Já com o partido na coalizão, a base aliada do governo tinha a maioria da Câmara e do Senado, com 304 deputados e 47 senadores respectivamente. O PMDB só rompeu oficialmente com o governo em março de 2016. No entanto, a crise terminal na relação entre Executivo e Legislativo chega ao momento decisivo quando o PT resolve votar a favor da cassação do mandato do presidente da Câmara, Eduardo Cunha, no Conselho de Ética da Câmara³. Em ato contínuo, Cunha aceita o 28º pedido de impeachment, que chegava à sua mesa em 2016, e implementa uma sequência de pautas hostis ao Executivo no plenário – o que, praticamente, inviabilizou o Executivo de governar.

Apesar de o Legislativo poder ser visto como a instituição democrática por excelência, pelo seu caráter colegiado e de debate, o caso brasileiro traz complicadores para essa afirmação. Nosso sistema eleitoral para o Legislativo, o proporcional, fez com que, por exemplo, apenas 36 dos 513 deputados que votaram pela abertura do processo de impeachment contra Dilma tivessem sido eleitos exclusivamente com votos próprios⁴. Além disso, a possibilidade de financiamento empresarial de campanha introduz na representação um ruído que faz com que o parlamento brasileiro não reflita as características da sociedade brasileira, especialmente no que se refere à representatividade das classes populares. Em sentido oposto, historicamente, a cadeira de presidente tem sido um espaço importante para as classes populares no Brasil conseguirem alguma representatividade substantiva no Estado.

Em alguma medida, o impeachment de Dilma carrega esse embate entre Legislativo e Executivo, costurando esse conflito de interesses. Prova

³ Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/video-temer-diz-que-dilma-caiu-porque-pt-nao-votou-em-cunha-no-conselho-de-etica-e-que-ele-nao-teve-nada-a-ver-com-nada/>>. Acessado em 16/6/2017.

⁴ Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/politica/1461023531_819960.html>. Acessado em 16/6/2017.

disso é o fato de que tão logo o PT foi deposto da presidência, o PMDB – que até o dia anterior ocupava a vice-presidência do governo Dilma e inúmeros ministérios – mudou radicalmente o curso da administração e transformou a oposição (PSDB, DEM e PPS) no principal aliado da base de sustentação do novo governo.

A crise do capitalismo global chega ao Brasil

Além do embate Legislativo e Executivo, para Perez-Liñan (2007), a razão fundamental da tempestade que leva ao impeachment é a crise econômica. É ela que debilita o apoio popular e faz com que os escândalos de corrupção se convertam em hostilidade efetiva contra a administração sob fogo cruzado. Para comprovar seu argumento, o autor lembra o caso do “mensalão” do PT, em 2005, quando – em meio à grave crise política e à ofensiva do mesmo PMDB, mas num momento sem crise econômica – o governo de Lula não caiu. Segundo Perez-Liñan (2007), a população é mais tolerante com a corrupção em momentos de bonança material.

Os governos Lula e o primeiro governo Dilma desfrutaram de uma situação econômica relativamente boa. Um momento próspero da economia internacional, com a elevação dos preços das matérias-primas, a parceria com a China e os países árabes e africanos. Junte-se a isso o desenvolvimentismo dos governos petistas (SINGER, 2015), que incentivaram o surgimento de um mercado interno de consumo de massa, a partir do qual o governo poderia operar medidas anticíclicas contra crises internacionais. Vale lembrar que a crise estoura na Europa em 2008 e só chega ao Brasil em 2013. No primeiro mandato (2003-2006), Lula fez a economia crescer em média 3,5% ao ano. No segundo, a economia cresce, em média, 4,5% ao ano. Em seu primeiro mandato, Dilma teve crescimento anual, em média, de 2,1%.

Já no fim do primeiro mandato, a crise começa a se anunciar com mais intensidade. Caem os preços das matérias-primas internacionais, o mercado chinês desacelera e a economia da América Latina entra em recessão. Para piorar sua situação e inflamar partes significativas da população contra ela, a presidente ainda age contra o que havia prometido no pleito de outubro de 2014. De fato, Dilma afirmara na campanha eleitoral que a crise econômica se avizinhava do Brasil. Para combatê-la, prometeu uma ação contundente do Estado, que, de maneira anticíclica, manteria as conquistas de bem-estar social alcançadas durante o petismo e evitaria o agravamento dos problemas econômicos. Além disso, no seu programa eleitoral, Dilma capitalizou eleitoralmente ao acusar seu opositor, Aécio Neves, de ser o candidato que iria fazer o “ajuste fiscal”, implementando políticas de austeridade, que significam – na prática – o corte de investimentos por parte do Estado e a redução de benefícios sociais. Uma vez presidente reeleita, Dilma implementou o ajuste (SINGER, 2015).

Mobilizações populares pelo impeachment

Com o agravamento da crise capitalista e a reclusão do Estado no que se refere à sua agência para mitigar as perdas sociais geradas pela recessão econômica, largas camadas da classe média brasileira encontram seus motivos para ir às ruas protestar contra o governo e, em sequência, pedir o impeachment de Dilma. Para Perez-Liñan (2007), quando as mobilizações sociais alcançam escala massiva, a queda do presidente entra no horizonte. Apesar de ter havido, nos momentos mais adiantados do impedimento, manifestações também massivas de apoio à manutenção da presidente no cargo para o qual havia sido eleita – o que diferencia o seu caso do de Collor, em 1992 – o fato é que boa parte dos eleitores de Dilma,

como diz Perez-Liñan, “escolheu” não se manifestar e, de alguma maneira, ao final, “deixou” que ela fosse deposta⁵.

Os que foram as ruas para pedir o afastamento de Dilma tinham diversas razões para estar ali, todas elas elencadas por Perez-Liñan (2007). A já mencionada crise econômica, que fez com que parcelas de um eleitorado de Dilma mais pragmático se voltasse contra ela. Além disso, estavam lá os eleitores de Aécio, que haviam perdido uma eleição muito disputada por uma diferença mínima. Outro componente presente nas manifestações era a revolta com supostos escândalos de corrupção fartamente noticiados pela mídia corporativa e fomentados pela Operação Lava-Jato. Em tom de revolta seletiva anti-corrupção, o antipetismo misturou-se com a antipolítica.

Esses manifestantes podem ser descritos como pertencentes à classe média brasileira. Segundo o Datafolha⁶, a fração de classe nas ruas era composta predominantemente por brancos, de nível superior, com renda de 5 a 20 salários mínimos. Historicamente, a classe média sempre atuou como um vetor de atenuação ou acirramento dos conflitos sociais brasileiros. Quando politizada, é capaz ou de conter a efervescência mobilizada que vem debaixo ou de aumentar as contradições políticas, atrapalhando seriamente a vida do governo (RIBEIRO, 1996). Assim como em 1964, com Jango, e 1992 com Collor, as camadas médias foram às ruas para derrubar mais um presidente.

Perez-Liñan (2007) enfatiza também o impacto dos escândalos midiáticos no público. Escândalo midiático e desempenho econômico são dois elementos-chave que levam à manifestação popular, algo que havia se anunciado já nas revoltas de 2013. É possível perceber isso observando

⁵ Disponível em <http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/05/anibal-perez-linan-crise-no-brasil-nao-se-encerrara-logo.html>. Acessado em 16/6/2017.

⁶ Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1749640-protesto-cresce-mas-manifestante-mantem-perfil-de-alta-renda.shtml>. Acessado em 16/6/2017.

como a aprovação da presidente cai vertiginosamente na medida em que aumenta a cobertura dos escândalos. No início de 2013, o governo Dilma tinha aprovação de 63% dos brasileiros. Ao fim de 2015, essa aprovação está em 9%. A queda reflete uma derrocada simbólica que culmina depois no impedimento real. Além disso, com os escândalos e a revolta pública, ficava cada vez mais difícil manter o Legislativo fisiológico fiel. Parlamentares até ontem aderidos ao governo, voltavam-se contra a chefe do Executivo em iminente debacle.

A mídia corporativa, escândalos de corrupção e o papel do Judiciário

Outro tópico fundamental para a compreensão dos processos de impeachment, segundo Perez-Liñan (2007), é a divulgação insistente de escândalos de corrupção política por parte da mídia. Como afirma Miguel (2000), os meios de comunicação, no mundo contemporâneo, são “tanto o principal canal de acesso dos cidadãos às informações de que precisam para agir na esfera política quanto o principal instrumento dos líderes políticos para a divulgação de suas mensagens, projetos, temas para a agend pública – em suma, para a batalha política crucial e a construção de vontades coletivas”.

No que se refere à busca de informação política, umas das principais características é a dependência da população em relação à grande mídia. Pouco habituada a ler mais que o jornal diário, a classe média brasileira informa-se predominantemente através da televisão. Os noticiários das grandes emissoras são suas principais fontes de narrativas sobre o momento político (LIMA, 2009). Segundo Aldé (2004), a recorrência ao noticiário como “repertório de exemplos” para os cidadãos deve-se a três características principais do jornalismo televisivo. A primeira delas diz respeito à relação dos jornalistas com a “essência dos fatos”. A ideia central aí é a de que os jornalistas buscam sempre apresentar aos espectadores a

essência dos fatos políticos (seu resumo, seu porquê), fornecendo a eles, portanto, um produto pré-processado. E as pessoas apreciam essa “simplificação” de uma realidade política complexa; já que, quando o cidadão comum vai ao noticiário, assegura Aldé (2004), está em busca de opiniões “prontas”.

O segundo desses atributos é o que a autora chama de “o estatuto visual da verdade”. Segundo Aldé (2004), seus entrevistados disseram acreditar no que veem, utilizando evidências visuais para comprovar suas explicações políticas. E o telenoticiário tem exatamente como grande prerrogativa a capacidade de fornecer legitimidade às notícias que exhibe em razão das imagens documentais que apresenta. Como diz a autora, trata-se da ideia de irrefutabilidade do que se vê com os “próprios olhos” (algo que o jornal impresso, por exemplo, não tem), já que o princípio que rege a compreensão geral é o de que “nenhuma justificativa pode eliminar a evidência cabal das imagens”. (Aldé, 2004).

A terceira faceta do telejornalismo que o torna um quadro de referência privilegiado para os cidadãos é o mecanismo de *personificação* de que o jornalismo televisivo se vale para tratar de política. De acordo com a autora, o telejornalismo com frequência recorre ao personalismo para abordar os temas abstratos da política – temas, em geral, difíceis de se traduzir em imagens. Esclarecendo que esta personalização está presente nos enquadramentos dos emissores e nas explicações dos receptores, Aldé (2004) afirma que se cria, assim, uma relação subjetiva e afetiva dos cidadãos com os personagens da política.

Além disso, para esse cidadão, a mídia não é um ator político orientado por interesses, que produz seus discursos sobre a realidade guiado por fatores jornalísticos e compromissos econômicos e políticos. O que só aumenta a credulidade desse público em relação aos veículos corporativos. Em oposição a esse senso comum, Porto (2001) sugere que em vez de

pensar a TV como mera difusora de um conjunto de estímulos aos quais os indivíduos respondem, deve-se enxergá-la como o *locus* onde se dá um embate simbólico acerca de qual interpretação sobre o mundo público prevalecerá. Usando seu modelo do “cidadão interpretante”, o autor encara a TV como uma arena que media o conflito de diferentes atores pela interpretação de eventos políticos. Interpretações estas que oferecem enquadramentos que são, em geral, incorporados às narrativas que os cidadãos constroem acerca dos assuntos da política. Em uma frase, longe de ser um mero fornecedor de informação objetiva, a TV é uma instituição chave que oferece significados e interpreta eventos.

O significado central da política na cobertura midiática do impedimento de Dilma foi o tema da corrupção. Além do noticiário econômico intensamente negativo, desde 2015, a imprensa corporativa passou a divulgar enfaticamente vazamentos e delações obtidas pela operação Lava-Jato. Ou seja, o Poder Judiciário – na figura heroicizada do juiz Sergio Moro e dos procuradores federais de Curitiba – passaram a ser atores centrais na trama midiática que reforçava a associação entre o governo Dilma e a corrupção, por mais que o impedimento nada tivesse formalmente a ver com casos de corrupção.

Aqui talvez se configure um dos aspectos mais problemáticos do modelo de análise de Perez-Liñan (2007). Trata-se do papel do poder Judiciário no contexto do impedimento. Ou daquilo que Vianna (1999) chama de “judicialização da política”. Já há algum tempo, este autor chama atenção para a insinuação de um judiciário dotado da capacidade de exercer jurisdição sobre a legislação produzida pelo poder soberano. O caso da liminar do STF suspendendo a nomeação de Lula para o Ministério da Casa Civil feita pela presidente Dilma, no auge do processo de impedimento, é um exemplo disso; e também uma ilustração perfeita do que Perez-Liñan (2007) quer dizer quando lembra que – nos momentos de debacle – há uma discrepância entre o poder formal e o real do presidente.

Correndo em paralelo com o rito parlamentar do impedimento de Dilma, o poder Judiciário, via operação Lava-Jato, ocupou-se nos últimos meses de desestruturar, pela primeira vez na história do país, esquemas de propina entre empreiteiras e políticos. O partido de Dilma, o PT, foi sempre o foco central da investigação; e dentro dele, seu maior nome, Lula. O principal telejornal do país chegou a divulgar – em horário nobre – grampos feitos sem autorização de uma conversa da presidente. O trabalho realizado por Júnior & De Oliveira Sassara (2016) analisa o fenômeno da escandalização da corrupção no jornalismo brasileiro. Através da observação da cobertura jornalística das eleições de 2010 e 2014, os autores demonstram a existência de intenso viés na cobertura de escândalos relacionados à candidatura de Dilma Rousseff, com 95% de matérias sobre casos de corrupção na administração petista contra 5% de matérias ocupadas em relatar escândalos tucanos.

Nesse sentido, parece que o Judiciário ajudou a dar consistência ao noticiário massivo sobre corrupção, associando-o inevitavelmente ao governo então em vigor. Historicamente esse tema sempre foi usado contra presidentes populares, como Getúlio Vargas e João Goulart. De fato, a corrupção é um dado estrutural do Brasil, que se dá no encontro entre agentes do Estado e o poder econômico. No entanto, a presença diária do tema da corrupção e dos avanços da operação Lava-Jato partidarizou o problema, focando especialmente em Lula. Assim, foi obscurecido o contexto político em que se deu o impeachment, gerando a impressão de que o impedimento tinha alguma relação com o fim da corrupção no Estado brasileiro e não com as manobras fiscais encaradas como crime de responsabilidade pelos julgadores de Dilma. Ela, que pessoalmente não tinha seu nome envolvido na operação e nem era ré em nenhum processo, foi deposta em meio à neblina de uma suposta cruzada nacional contra a corrupção.

Diversos estudos já haviam sido feitos, especialmente em períodos eleitorais, sobre as relações entre a mídia e política no Brasil (ALDÉ; MENDES; FIGUEIREDO, 2006). Nesse sentido, a mídia corporativa foi, como afirma Weltman (2006), adaptando-se à democracia na medida em que a poliarquia no Brasil foi se consolidando depois da redemocratização, em 1985. Do lado do campo da Comunicação, os veículos experimentaram um processo de aprendizado frente às novas coordenadas políticas e institucionais trazidas pela abertura, reorganização e posterior consolidação do regime democrático.

Desde 2003, a mídia brasileira experimentou a circunstância de estar na oposição. Por causa das vitórias petistas, sua influência sobre o eleitorado passou a ser largamente contestada. Mesmo fazendo oposição diária aos governos de Lula e Dilma, as empresas de mídia não conseguiram fazer seus candidatos serem eleitos no âmbito federal. O que talvez não estivesse no horizonte de percepção desses analistas era a influência de longo prazo desta mídia, criando no tempo consistentes enquadramentos interpretativos que foram decisivamente ativados no momento crucial do impedimento de Dilma; especialmente no que se refere à associação da corrupção geral da política a um partido específico. Dessa maneira, fica claro que – assim como o Legislativo arreado, a crise econômica do capitalismo e a operação Lava-Jato – a grande mídia brasileira teve papel central na deposição de Dilma.

Considerações Finais

O artigo apresentado teve o propósito de observar como o recente episódio de impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, no Brasil, pode ser compreendido à luz da abordagem teórica do trabalho do cientista político Anibal Perez-Liñan, presente em seu livro *“Presidential impeachment and the new political instability in Latin America”*. Ao longo do texto, verificamos como os eixos do modelo explicativo do autor, o momento de crise econômica, a presença massiva do escândalo político na

mídia corporativa, a indignação popular com o tema da corrupção e uma relação conflituosa entre o Poder Legislativo e o Executivo podem ser mobilizados, no caso brasileiro, para compreender a derrubada de Dilma da presidência.

Efetivamente, ao analisarmos em detalhes a capacidade de agência desses atores sociais e políticos, verificamos a eficaz aplicabilidade do esquema de análise do autor, fartamente alimentado com dados que remetem à toda a região da América Latina e que sugerem a configuração de uma onda de impedimentos relacionados a uma instabilidade de governos em meio à estabilidade do regime. Especificamente, a partir da contraposição entre a hipótese de Perez-Liñan e os eventos que compuseram o cenário da derrubada de Dilma, pudemos ver o papel desempenhado, no impeachment, pela contundente chegada ao Brasil da crise do capitalismo global, iniciada em 2008; pela turbulenta relação com o PMDB, principal partido aliado no Congresso; pelo noticiário negativo contínuo nas maiores empresas de comunicação do país e, por fim, pela subsequente mobilização das camadas médias contra o governo.

No entanto, talvez a ausência de uma visão mais aprofundada sobre a participação do Poder Judiciário seja a principal lacuna do trabalho de Perez Liñan. A judicialização da política, que enfatiza a capacidade de intervenção da justiça nos assuntos dos poderes eleitos, é um traço pouco abordado pelo autor. E, contudo, conforme vimos, parece ter sido um elemento central catalizador para a queda da presidente, especialmente tendo em vista a relação íntima que estabeleceu com o noticiário corporativo sobre escândalos de corrupção, protagonizados pela promiscuidade entre o poder político e o poder econômico. Apesar do argumento jurídico formal para o julgamento de Dilma no Congresso ter sido ancorado em problemas referidos a manobras fiscais – consideradas, então, como crime de responsabilidade pelo Legislativo que a julgava – é inegável que a associação, na opinião pública, entre Dilma, seu partido, o PT, e as

revelações proporcionadas pelas delações premiadas contribuíram com o movimento político que terminou por retirá-la da Presidência.

Perez-Liñan (2007) afirma que o impeachment pode ser visto como uma forma radical de *accountability* social na região. Mas, tendo em vista todos os fatores abordados ao longo do artigo, como articular democraticamente uma mídia pouco plural, partidos fisiológicos e um judiciário que invade o campo político, com o respeito à soberania popular que elege um presidente? Como diferenciar a responsabilização apropriada de um presidente corrupto, e a consequente perda do seu mandato, de um golpe parlamentar, se o julgamento do impedimento é feito eminentemente pelo Legislativo e tem caráter político?

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALDÉ, Alessandra. A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa. FGV Editora, 2004.

ALDÉ, Alessandra; MENDES, Gabriel; FIGUEIREDO, Marcus. Tomando partido: imprensa e eleições presidenciais em 2006. *Política & Sociedade*, v. 6, n. 10, p. 153-172, 2008.

BARBOSA, Leonardo; SANTOS, Fabiano. Questões da social democracia e o presidencialismo de coalizão brasileiro: pontos para o debate. Trabalho apresentado no 40º encontro anual da Anpocs, 2016.

BENITES, Afonso. *El País*. 20 abr 2016. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/04/19/politica/1461023531_819960.html>. Acessado em 16/6/2017.

BRAGA, Sérgio; NICOLÁS, Maria Alejandra. Prosopografia a partir da web: avaliando e mensurando as fontes para o estudo das elites parlamentares brasileiras na internet. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, n. 30, 2008.

CHAGAS, Luán. *Revista Compolítica*. O impeachment de 2016 no contexto das crises presidenciais da América Latina (Entrevista com Aníbal Pérez-Liñan). Disponível em: <<http://compolitica.org/revista/index.php/revista/article/view/276>>. Acessado em 16/6/2017.

D'AGOSTINO, Rossane. *G1*. 27 out 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dilma-vence-nas-cidades-pequenas-e-aecio-nas-grandes-veja-mapa2.html>>. Acessado em 16/6/2017.

DE LIMA, Venício A. Revisitando sete teses sobre mídia e política no Brasil. *Comunicação & Sociedade*, v. 30, n. 51, p. 13-33, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Lua Nova*, v. 44, p. 81-106, 1998.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 1999.

JÚNIOR, João Feres; DE OLIVEIRA SASSARA, Luna. *Corrupção, escândalos e a cobertura midiática da política*. Novos Estudos-Cebrap. São Paulo. 2016

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. Mídia e Democracia no Brasil: da “eterna vigilância” à “justa frustração”. *Mídia e democracia*, p. 47-62, 2006.

LINDNER, Julia, *O Estado de São Paulo*. 28 set 2016. Disponível em: < <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski->

diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,10000078768>. Acessado em 15/6/2017.

MENDES, Gabriel. Da Frente Brasil Popular à aliança capital/trabalho: as campanhas de Lula a Presidente de 89 a 2002. 2004. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IUPERJ.

MIGUEL, Luis Felipe. Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. BIB–Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 49, p. 51-77, 2000.

NEVES, Raphael. Uma Comissão da Verdade no Brasil? Desafios e perspectivas para integrar direitos humanos e democracia. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 86, p. 155-186, 2012.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Presidential impeachment and the new political instability in Latin America. Cambridge University Press, 2007.

PEROSA, Teresa. Época. 12 maio 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/05/anibal-perez-linan-crise-no-brasil-nao-se-encerrara-logo.html>> Acessado em 15/6/2017.

PORTO, Mauro Pereira. Televisão e política no Brasil: a Rede Globo e as interpretações da audiência. Editora E-papers, 2007.

RIBEIRO, Darcy. O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil. Global Editora e Distribuidora Ltda, 2015.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas. Novos Estudos-Cebrap, v. 102, p. 39-67, 2015.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. Editora Companhia das Letras, 2012.

STEPAN, Alfred. Parlamentarismo x presidencialismo no mundo moderno: revisão de um debate atual. Estudos Avançados, v. 4, n. 8, p. 96-107, 1990.

VIANNA, Luiz Werneck. A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Editora Revan, 1999.

VIDEO [temer-diz-que-dilma-caiu-porque-pt-nao-votou-em-cunha-no-conselho-de-etica-e-que-ele-nao-teve-nada-a-ver-com-nada](http://www.diariodocentrodomundo.com.br/video-temer-diz-que-dilma-caiu-porque-pt-nao-votou-em-cunha-no-conselho-de-etica-e-que-ele-nao-teve-nada-a-ver-com-nada). Disponível em: <<http://www.diariodocentrodomundo.com.br/video-temer-diz-que-dilma-caiu-porque-pt-nao-votou-em-cunha-no-conselho-de-etica-e-que-ele-nao-teve-nada-a-ver-com-nada/>>. Acessado em 16/6/2017.

ZUCCO JR, Cesar. Ideology or what? Legislative behavior in multiparty presidential settings. The Journal of Politics, v. 71, n. 3, p. 1076-1092, 2009.

**Palavras-
chave:**

Impeachment,
América
Latina,
Dilma
Rousseff

Resumo: O presente artigo tem o objetivo de analisar o recente episódio de impeachment da presidente Dilma Rousseff, em 2016, no Brasil, à luz da abordagem teórica do trabalho do cientista político Anibal Perez-Liñan presente em seu livro "*Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*". O propósito central do trabalho é verificar em que medida os traços característicos do modelo de Perez-Liñan pesquisa podem ser encontrados no caso brasileiro. De acordo com o autor, o que se viu nos últimos anos foi o estabelecimento de um novo padrão de instabilidade política na região da América Latina, em que o chefe do Executivo é removido do comando do país através de mecanismos constitucionais. O objetivo é compreender as relações estabelecidas entre os atores que compõem os eixos da abordagem do autor, ou seja, as manifestações de massa, a veiculação de escândalos de corrupção na mídia de massa, o tensionamento entre Legislativo e Executivo, e o episódio do impedimento de Dilma.

Keywords

Impeachment,
Latin America,
Dilma Rousseff

ABSTRACT: This article aims to analyze the recent impeachment episode of President Dilma Rousseff in Brazil, using the theoretical approach of the political scientist Anibal Perez-Liñan presented in his book "Presidential impeachment and the new political instability in Latin America ". The main purpose is to verify the extent to which the features of the Perez-Liñan's research model can be found in the Brazilian case. According to the author, in recent years, we have seen the establishment of a new pattern of political instability in the region of Latin America, where the chief executive is removed from the country's command through constitutional mechanisms. This paper tries to understand how the factors that constitutes the main axes of the author's approach, that is, mass manifestations, the dissemination of corruption scandals in the mass media, the tension between Legislative and Executive, contributed to the episode of Dilma's impeachment.

Recebido para publicação em junho/2017
Aceito para publicação em novembro/2017