

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

KAREN BELTRAME BECKER FRITZ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Karen Beltrame Becker Fritz. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-758-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação “Teorias da Democracia e Direitos Políticos I” é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, no dia 15 do corrente mês, por ocasião do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, realizado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, durante os dias 14, 15 e 16 de novembro de 2018.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC).

A partir de então, além dos supracitados Professores, coordenaram o GT nos eventos subsequentes os Doutores Rubens Beçak (USP), Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB), Adriana Campos Silva (UFMG), Yamandú Acosta (UDELAR – Uruguai), Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais (UIT/MG) e Karen Beltrame Becker Fritz (UPF).

Esta publicação apresenta reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho teórico ou empírico, contribuíram de forma relevante para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos I permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira - UNIPÊ/UFPB

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – UNIFOR

Prof. Dra. Karen Beltrame Becker Fritz - UPF

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

O IMPEACHMENT DE 2016 E AS COALIZÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS: IMPLICAÇÕES E EFEITOS NO CONTEXTO JURÍDICO-POLÍTICO BRASILEIRO

THE IMPEACHMENT OF 2016 AND THE INSTITUTIONAL AND SOCIAL COALITIONS: IMPLICATIONS AND EFFECTS IN THE BRAZILIAN LEGAL-POLITICAL CONTEXT

Joseane Mariéle Schuck Pinto ¹
Emerson De Lima Pinto ²

Resumo

Trata-se da análise do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e seus desdobramentos políticos e jurídicos no Brasil. Para tanto, compreender a abordagem trazida pelas coalizões, seja na esfera do presidencialismo de coalizões ou naquela das coalizões sociais é primordial. Os temas que giram em torno do Legislativo e Executivo se entrelaçam com aqueles relativos ao presidencialismo de coalizões, tanto na esfera partidária quanto na social. Da mesma forma, pretende-se traçar um panorama acerca de casos da perda de mandato semelhantes ocorridos na América Latina, com intuito de verificar seus reflexos no tocante a crise e instabilidade política no Brasil.

Palavras-chave: Coalizões institucionais, Coalizões sociais, Crises políticas, Impeachment

Abstract/Resumen/Résumé

This is the analysis of President Dilma Rousseff's impeachment and its political and legal developments in Brazil. To do so, understanding the approach brought by coalitions, whether in the sphere of coalition presidentialism or in that of social coalitions is paramount. The themes that revolve around the Legislative and Executive are intertwined with those related to presidentialism of coalitions, both in the partisan and social spheres. In the same way, it is intended to draw about similar cases of loss of mandate in Latin America, in order to verify its reflexes regarding the crisis and political instability in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Institutional coalitions, Social coalitions, Political crises, Impeachment

¹ Doutoranda/bolsista CAPES pelo Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (Unisinos). Mestra em Ciências Sociais (Unisinos). Especialista em Relações Internacionais e Diplomacia e Graduada em Direito pela mesma Universidade.

² Pós-doutorando em Direito UNISINOS. Doutor em Filosofia e Mestre em Direito UNISINOS. Advogado. Professor de Direito Administrativo, Constitucional e Hermenêutico na FEEVALE e CESUCA.

Introdução

O presente artigo pretende averiguar o processo constitucional de perda do mandato do Chefe do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, trazendo à análise o caso da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e seus desdobramentos políticos e jurídicos no Brasil. Para tanto, não se pode deixar de compreender a abordagem trazida pelas coalizões¹, seja na esfera do presidencialismo de coalizões ou naquela das coalizões sociais. Os temas que giram em torno dos Poderes Legislativo e Executivo se entrelaçam com aqueles relativos ao presidencialismo de coalizões, tanto na esfera partidária quanto na social, sendo primordial a sua análise conjunta.

Do mesmo modo, entende-se que é importante trazer à tona a recorrência de episódios de afastamento de Chefes do Poder Executivo na América Latina: Colômbia, em 1996, Ernesto Samper; no Brasil, Fernando Collor de Mello, em 1992; Carlos Andrés Pérez, em 1993, na Venezuela; no Equador, em 1997, o Presidente Abdalá Bucaram; no Paraguai, Raul Cubas, em 1997; o Presidente peruano, Alberto Fujimori, em novembro de 2000; em 2012, no Paraguai, o Presidente Fernando Lugo. Tais casos poderão auxiliar no exame do caso em comento, no sentido de verificar as implicações de impedimentos e seus reflexos no contexto de instabilidade política, e, por conseguinte, jurídica, sobretudo no Brasil.

Por fim, não menos importante, vale destacar que a atual crise política no Brasil, como bem remonta o sociólogo e cientista político, Michel Dobry, se origina de três causas, quais sejam: a crise política, a crise de regime e a crise de governo, que serão detalhadas no decorrer do presente artigo e possuem relação direta com o tema das coalizões e, por sua vez, com a perda do mandato da Presidenta ocorrida em 2016, no Brasil.

1. O processo de *Impeachment* na América Latina

¹ “[...] A coalizão do impeachment é uma evidência ímpar da perspectiva ampliada das coalizões, aqui analisada, reunindo partidos, parlamentares, elites da burocracia pública do conjunto do aparato estatal e atores da sociedade civil, em especial os setores organizados e os agentes de mercado, incluindo, obviamente, a grande mídia oligopolizada”. IANONI, Marcus. Para uma abordagem ampliada das coalizões. In: Dossiê. A ciência política e a crise no Brasil. Sinais Sociais | Rio de Janeiro | v.11 n. 33 | p. 131-201 | jan.-abr. 2017, p. 143.

Sobre a expressão *impeachment*, vale mencionar que possui analogias modernas no verbo francês, *empêcher* (impedir), e no inglês, *impede* (impedir). Trata-se de processo constitucional de cassação de mandato do chefe do Poder Executivo pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Estaduais ou pelas Câmaras Municipais. Desta feita, os detentores de altos cargos públicos que praticarem crimes comuns; crimes de responsabilidade, ou seja, infrações político-administrativas (crimes, de natureza política), poderão submeter-se ao processo de *impeachment*. Além do Presidente da República (art. 52, I, da Constituição Federal de 1988), também poderão ser responsabilizados politicamente e destituídos de seus cargos através do processo de *impeachment*:

Vice-Presidente da República (art. 52, I); Ministros de Estado, nos crimes conexos com aqueles praticados pelo Presidente da República (art. 52, I); Ministros do STF (art. 52, II); membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 52, II); Procurador-Geral da República (art. 52, II) e o Advogado-Geral da União (art. 52, II), Governadores e Prefeitos.²

No mesmo sentido, a Lei n. 1.079/50 foi recepcionada pela CF/88 (art. 85, parágrafo único)³, e estabelece normas de processo e julgamento. Contudo, sofreu alteração pela Lei n. 10.028, de 19.10.2000, que ampliou o rol das infrações político-administrativas, notadamente em relação aos crimes contra a lei orçamentária. Em face do processo de *Impeachment* quem substituirá o Presidente impedido será o seu vice. Caso o vice não possa exercer o cargo (por renúncia, cassação ou morte), quem assumirá é o presidente da Câmara dos Deputados, temporariamente. O presidente da Câmara dos Deputados deve convocar novas eleições (diretas) para a escolha de um novo presidente observando o seguinte: a) se o *impeachment* ocorrer nos dois primeiros anos de mandato: novas eleições diretas são convocadas no

² Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso: junho de 2018.

³ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I - a existência da União; II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV - a segurança interna do País; V - a probidade na administração; VI - a lei orçamentária; VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso: junho de 2018

prazo de 90 dias; se o *impeachment* ocorrer nos dois últimos anos de mandato: novo presidente é escolhido por eleição indireta, no Congresso, no prazo de 30 dias. Em qualquer dos casos, aquele que assumir o cargo apenas completará o mandato de quem o antecedeu.

Após, breves esclarecimentos sobre o funcionamento do processo de *impeachment* no Brasil, resta imperioso referir o que denominou Pérez-Liñán (2007) de a “onda de impedimentos na América Latina”, bem como os processos de *impeachment* na América Latina decorrem de um período de redemocratização da chamada terceira onda de democratização⁴, com presidentes regularmente eleitos, conflitos Legislativo e Executivo como partes do dia a dia político.

O autor remonta a recorrência de episódios de afastamento de Chefes do Poder Executivo na América Latina pela perda de mandato, a exemplo: do Brasil, em 1992, com Fernando Collor de Melo, pelas acusações de corrupção, em que o processo foi aberto em 29 de agosto daquele ano, e Collor foi imediatamente afastado do cargo, assumindo o vice-presidente, Itamar Franco. Entretanto, não houve a configuração do processo de *impeachment* nesse caso, pois com a condenação iminente no Senado, Collor renunciou ao cargo horas antes, no dia 29 de dezembro. Contudo, como o processo já estava aberto ele teve sequência e os parlamentares votaram pela impugnação. Collor foi deposto de seu mandato e ficou inelegível durante oito anos; Carlos Andrés Pérez, em 1993, na Venezuela; Ernesto Samper, em 1996, Presidente da Colômbia, foi acusado de receber fundos ilegais de campanhas relacionados ao Cartel de Cali. Todavia, o Congresso, em última instância, absolveu-o, mas sua influência política ruiu em resposta ao escândalo; no Equador Abdalá Jaime Bucaram Ortiz, que governou de 10 de agosto de 1996 a 6 de fevereiro de 1997, sendo destituído pelo Congresso sob denúncias de corrupção e de problemas psiquiátricos (“incapacidade mental para governar”); Raul Cubas, Presidente do Paraguai em 1997, foi confrontado com um *impeachment* depois de libertar da prisão um líder militar popular acusado de conspirar para matar o então vice-presidente. Porém, Cubas renunciou e fugiu para o Brasil, em 1999. O seu sucessor, Luís Gonzalez Macchi, foi acusado de corrupção, dois anos depois, e

⁴ Pérez-Liñán, menciona sobre a “terceira onda” de democratização (sendo a primeira a tendência que afetou alguns países latino-americanos no início do século XX, e o segundo é a onda mais extensa do final dos anos 1950). No novo contexto democrático das décadas de 1980 e 1990, os presidentes eram eleitos, os legislativos foram reabertos e as realidades do executivo-legislativo conflito tornou-se parte da política do dia-a-dia [...]. Tradução livre. (2007, p. 41).

absolvido em um *impeachment* antecipado, em 2003; no Peru, Alberto Fujimori fugiu do seu país, em novembro de 2000; em 2012, no Paraguai, a cassação do presidente Fernando Lugo foi motivada por um confronto entre policiais e camponeses, durante a reintegração de posse de uma fazenda em Curuguaty. O incidente deixou dezessete mortos e oitenta feridos. O processo de *impeachment* durou menos de 24 horas; e, por fim, o Brasil, em dois de dezembro de 2015, o presidente da Câmara Eduardo Cunha acatou o pedido de *impeachment* contra a presidente da República, Dilma Rousseff, apresentado pelos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaina Paschoal.

Os principais argumentos utilizados no pedido do *impeachment* de Rousseff são: crime contra a lei orçamentaria (Capítulo VI, artigo 10): Em 2014 e 2015, Dilma expediu decretos para abertura de crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional. Esses créditos serviriam para cumprir a meta de superávit primário do governo, estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, em 2014. Segundo os assinantes do pedido de *impeachment*, isso é uma confissão de que a meta não seria cumprida e estaria infringindo o artigo 10 da lei orçamentária. Crime contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos (Capítulo VII, artigo 11): Segundo o pedido, durante seus mandatos, a presidente teria maquiado a contabilidade da União, escondendo a verdadeira situação fiscal do governo, que é bem grave. Para isso, Rousseff teria atrasado o repasse de recursos a instituições, como o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal – prática que ficou conhecida como “pedaladas fiscais”.

Em sua defesa e contra o *impeachment*, foi alegado que as “pedaladas fiscais” não são ilegais e que os bancos foram pagos com juros pelo atraso nos pagamentos. As contas reprovadas pelo TCU não seriam motivo suficiente para um *impeachment*, pois se trata de um órgão consultivo do Congresso, de modo que a reprovação das contas sequer foi confirmada pelo Legislativo. As suspeitas de irregularidades não significariam a intenção clara de atentar contra a Constituição, de modo que a suposta omissão da Presidenta acerca das irregularidades da Petrobras não poderia justificar um *impeachment*.

Nesse caso específico, denota-se a interferência direta por parte do Poder Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, que consolidou entendimento sobre a matéria de procedimento de *impeachment* do Chefe do Poder Executivo e Vice-Presidente, vejamos:

“Impeachment. Ministro do Supremo Tribunal Federal - STF. [...] Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de *impeachment* não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa. [...] Questões referentes à sua conveniência ou ao seu mérito não competem ao Poder Judiciário, sob pena de substituir-se ao Legislativo na análise eminentemente política que envolvem essas controvérsias.” (MS 30.672-AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 15-9-2011, Plenário, DJE de 18-10-2011.) Jurisprudência assentada no STF – ADPF 378 – MS 34.115, julgado em 11/04/2016.

DIREITO CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROCESSO DE IMPEACHMENT. DEFINIÇÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO RITO PREVISTO NA LEI Nº 1.079/1950. ADOÇÃO, COMO LINHA GERAL, DAS MESMAS REGRAS SEGUIDAS EM 1992. CABIMENTO DA AÇÃO E CONCESSÃO PARCIAL DE MEDIDAS CAUTELARES. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO. I. CABIMENTO DA ADPF E DAS MEDIDAS CAUTELARES INCIDENTAIS 1. A presente ação tem por objeto central analisar a compatibilidade do rito de impeachment de Presidente da República previsto na Lei nº 1.079/1950 com a Constituição de 1988. A ação é cabível, mesmo se considerarmos que requer, indiretamente, a declaração de inconstitucionalidade de norma posterior à Constituição e que pretende superar omissão parcial inconstitucional. Fungibilidade das ações diretas que se prestam a viabilizar o controle de constitucionalidade abstrato e em tese. Atendimento ao requisito da subsidiariedade, tendo em vista que somente a apreciação cumulativa de tais pedidos é capaz de assegurar o amplo esclarecimento do rito do impeachment por parte do STF. 2. A cautelar incidental requerida diz respeito à forma de votação (secreta ou aberta) e ao tipo de candidatura (indicação pelo líder ou candidatura avulsa) dos membros da Comissão Especial na Câmara dos Deputados. A formação da referida Comissão foi questionada na inicial, ainda que sob outro prisma. Interpretação da inicial de modo a conferir maior efetividade ao pronunciamento judicial. Pedido cautelar incidental que pode ser recebido, inclusive, como aditamento à inicial. Inocorrência de violação ao princípio do juiz natural, pois a ADPF foi à livre distribuição e os pedidos da cautelar incidental são abrangidos pelos pleitos da inicial. II. MÉRITO: DELIBERAÇÕES POR MAIORIA

A decisão sobre o *impeachment* é totalmente política. O Parlamento possui, portanto o poder de instaurar ou não o processo de *impeachment*. Caso queira preservar o Chefe do Poder Executivo, poderá fazê-lo, mesmo diante de flagrante crime de responsabilidade. Dessa forma, o Parlamento não está obrigado a fazê-lo, tampouco sua decisão estará sujeita à revisão judicial. Contudo, não sejamos ingênuos, uma vez que o próprio STF, ao adotar entendimento sobre a matéria, está fazendo juízo de valores, ou seja, no caso em comento, a decisão foi política. Tanto que o Ministro Relator, responsável pela condução do julgamento de Dilma Rousseff no Senado, Ricardo Lewandowski, lamentou o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff e classificou o episódio como “*um tropeço na democracia*”. O comentário foi feito durante uma de suas aulas na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), onde o ministro leciona Teoria do Estado⁵.

2. As implicações do panorama das crises: do *impeachment* de 2016 às coalizões

A conjuntura contemporânea política no Brasil remonta a uma severa crise, não só relacionada ao sistema eleitoral e partidário, que requer uma reforma política e eleitoral, mas aquela que se origina de três causas, quais sejam: a crise política, a crise de regime e a crise de governo, de acordo com o sociólogo e cientista político Dobry (2014). A primeira delas, a política, é definida não pelas suas causas ou pelas suas consequências, pois as causas podem ser inúmeras, e as consequências também podem variar, como, por exemplo, golpe de Estado, uma revolução, paralisia decisória, entre outras.

O autor destaca que as causas e as consequências não se prestam para as teorias gerais da crise, que devem ser pensadas a partir da tática utilizada pelos atores institucionais, que, por sua vez, criarão uma escalada de jogos e atuações. Tal escalada produzirá uma contaminação recíproca entre as várias dimensões sociais, que, por conseguinte produzirá, no Brasil: a lógica da justiça contaminando a política; a lógica da política contaminando a justiça; as duas lógicas contaminando a

⁵ Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lewandowski-diz-que-impeachment-de-dilma-foi-um-tropeco-na-democracia,10000078768>. Acesso em junho de 2018.

economia; os movimentos das ruas influenciando o sistema político. Assim, a crise se configura na medida em que se tem um conjunto de fatores multissetoriais nas mais variadas áreas da sociedade, que acabam por influenciar o sistema como um todo (crise sistêmica). Nota-se, que o ataque ocorrido na crise não é contra a Instituição, mas, sim, atingir a um alvo específico. A segunda crise ocorre quando o governo perde a capacidade de conduzir o país, de tomar decisões.

O cenário é agravado pelo presidencialismo de coalizão, formado por distintas razões, dentre elas destaca-se a que gera a queda da popularidade; o agravamento econômico interno; escândalos envolvendo corrupção, ou seja, a coalizão vai, de certo modo, paralisar o governo (em que o sistema político passa a não produzir decisão, e nessa medida à paralisia é preocupante). A terceira crise, mais abrangente e gravosa, segundo o autor, é aquela relacionada ao regime, isto é, a democracia, tendo em vista que não se trata apenas de um problema de governo, mas um problema em que as Instituições de fato não conseguem processar informações, tampouco tomar decisões (DOBRY, 2014).

Diante deste panorama, cabe a seguinte indagação: em que medida a crise atual, que se caracteriza pela paralisia da tomada decisória, se deve a problemas institucionais, naquilo que se denomina de presidencialismo de coalizão?

No mesmo sentido, Pérez-Liñán (2007) aponta que há um conjunto de condições que corroboram para a configuração da crise existente na América Latina. Dentre elas, se tem os escândalos envolvendo corrupção e outras circunstâncias capazes de obter o repúdio social, agravado com a disseminação das notícias pela imprensa, que podem aquecer os protestos sociais. Porém, destaca que esta conduta, por si só, não é suficiente para a derrubada de um Presidente. O que merece destaque é a forma pela qual as manifestações da sociedade serão recebidas e enfrentadas pelo Poder Executivo, que deverá ter habilidades a fim de promover a coalizão legislativa no Congresso. Ao meu ver, os processos de destituição de Presidentes ocorridos na América Latina demonstram perfeitamente tal realidade, sobretudo o caso do Presidente Fernando Lugo, no Paraguai e no Brasil, em 2016, sendo incapazes de estabelecer uma coalizão presidencialista forte capaz de fomentar a sustentabilidade ao governo.

Sobre o tema, vem ao encontro o que comenta Gabriel Gutierrez Mendes (2018, p. 264, 265):

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.

A partir da ruptura ocorrida no Brasil, no que se refere à abordagem e análise de estudos legislativos, Fernando Limongi assevera que uma remota superação está na adoção de medidas. A primeira delas encontra-se na cooperação entre Executivo e Legislativo no Brasil, visto que sem tal cooperação não há como se falar em governabilidade⁶. No Brasil, há uma falsa ideia de que se teria uma continuidade de dominação do Legislativo, assim como ocorre nos EUA; a segunda remete à ideia da inverdade em torno dos interesses de uma inexistência de coesão entre os partidos nas votações. Os partidos acompanham as lideranças, e a disciplina partidária é fundamental para a coesão, o que se difere de ideologia partidária, que trata da questão pragmática, em que se detêm os Ministérios⁷ (aqui, pode-se referir à gestão de coalizão, em que o índice de coalescência confere a distribuição proporcional dos cargos ministeriais entre os partidos de base governista, conforme seu peso no arranjo político), e não serão entregues a qualquer um; a terceira diz respeito à não incompatibilidade entre presidencialismo e organização governamental com coalizões partidárias. Cumpre esclarecer que o presidencialismo de coalizão não se sobrepõe ao Legislativo, mas, sim, a um forte processo de tensões ocorridas entre o Legislativo e Executivo, nesse processo, o que é apontado pelo autor como uma severa crítica (LIMONGI, 2010).

⁶ Insta destacar, sobre o tema da governabilidade, que o seu estudo pode se dar através de uma agenda, e não somente por meio da Constituição Federal.

⁷ Alguns se ocupam do índice de coalescência, para avaliar um aspecto da gestão da coalizão, a proporcionalidade na distribuição dos cargos ministeriais entre os partidos da base governista conforme o seu peso no arranjo político (IANONI, 2017, p. 141).

O autor destaca em relação aos poderes e prerrogativas (constitucionais) do Presidente: o orçamento para proposição do sistema tributário, o regime de urgência para proposituras das medidas provisórias, o controle dos Ministérios, entre outros. Mas, vale lembrar que mesmo o presidente tendo a deliberação de propor medidas provisórias, dependerá da relação existente entre os Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que o Presidente com sólida coalizão editará um maior número de medidas provisórias. Diante desse cenário, surge o seguinte questionamento: por que as medidas provisórias são utilizadas com tanta frequência pelo chefe do Poder Executivo? Ora, servem senão de um recurso de barganha, em que há tensões estabelecidas de força e de poder em torno do trancamento de pauta (LIMONGI, 2010).

Outro ponto relevante a ser observado é o chamado fenômeno da lei de antecipação das reações, em que o objetivo é a análise do contexto interno com duas variantes: as forças de apoio e as forças contrárias. Tal fenômeno propicia mecanismos de proteção e estratégias empregadas pelo Poder Executivo ao elaborar as suas propostas, como elaboração de cálculos capazes de aferir a probabilidade de sucesso e a probabilidade de uma de suas proposições serem rejeitadas. Assim, a formação de uma agenda sólida de governo depende da relação com o próprio legislativo de coalizão (LIMONGI, 2010, p. 16).

Sobre o tema, não se pode deixar de mencionar a crise política ocorrida no Brasil, a partir de 2015, somada ao *impeachment* da Presidenta Dilma, em 2016. Até então, o que predominava no país eram estudos sobre os Poderes Executivo e Legislativo, de forma isolada, sem conexão entre os temas, ou seja, eram estudos institucionalistas/neoinstitucionalistas (sem levar em consideração a dimensão da sociedade civil). Para a ampliação e correlação dos temas é necessária a compreensão das denominadas coalizões sociais. Nesse sentido, o autor constrói a crítica, no sentido de que a Ciência Política apenas se utiliza de teóricos da própria área, deixa de lado um estudo transdisciplinar e desconsidera a sociedade civil e interesses exógenos a ela (IANONI, 2017, p. 134).

Ianoni (2017, p. 181) sobre as coalizões defende uma análise ampliada:

[...] levando em conta as esferas sociopolítica e político-institucional, na qual se destacam o Legislativo e os partidos, mas dela também fazem parte as agências do Executivo e o Judiciário. Não se trata de substituir o foco nas instituições

políticas pelo foco nos interesses sociais e econômicos, mas sim de integrar, contextualizadamente, os dois olhares. No caso do presidencialismo de coalizão brasileiro, sua agenda de políticas, o maior ou menor respaldo da sociedade civil a ela, a (in)governabilidade e a legitimidade têm conexões empiricamente evidenciáveis com as coalizões sociais, que precisam ser examinadas à luz da conjuntura nacional (economia, opinião pública, calendário eleitoral etc.).

As coalizões sociais são como estruturas e agências conectadas, enquanto construção de possibilidades de negociações, ao passo que se diferem das coalizões partidárias, pois possuem graus de autonomia próprios. O Presidencialismo de coalizão é um arranjo institucional destinado a montar uma base de sustentação legislativa do chefe do Executivo. É uma arquitetura político-institucional por meio da qual o Executivo eleito opera visando governar com maioria no Congresso Nacional.

Sobre o tema, insta salientar a gestão de coalizão, em que o índice de coalescência confere a distribuição proporcional dos cargos ministeriais entre os partidos de base governista, conforme seu peso no arranjo político. Desta feita, o Governo Lula, apesar de apresentar um menor grau de coalescência, encerrou seu mandato com apoio da opinião pública:

Lula em 2002, inclusive com o apoio de segmentos do empresariado industrial (a começar pelo então candidato a vice-presidente, José Alencar), o líder petista, apesar de seu governo apresentar um grau menor de coalescência, terminou seus oito anos na presidência navegando em céu de brigadeiro nas pesquisas de opinião pública e elegeu sua sucessora, a petista Dilma Rousseff, que chegou a ser reeleita. O governo Temer, empossado definitivamente após o impeachment de Dilma Rousseff, tem hoje (março de 2017) um alto índice de coalescência e tem logrado aprovar sua agenda legislativa no Congresso (IANONI, 2017, p. 141).

Em contrapartida, a crise política-institucional instaurada no mandato da Presidenta Dilma, demonstra a perda do poder de agenda da Presidenta, sequer conseguiu eleger um presidente para a Câmara dos Deputados de sua confiança. Outro fator que contribuiu para o esfacelamento de seu governo foi a perda do empresariado, que, durante o governo Lula, se manteve no apoio de seu governo.

Tal situação se reflete na coalizão social, visto o empresariado ser um dos atores que a compõem. Vindo ao encontro desse cenário está a atuação de outros atores significativos que integram o Poder Judiciário, a exemplo do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, ao realizarem as investigações de corrupção envolvendo elites políticas e empresariais e pelas decisões que tomaram. Porém, mantiveram-se em constante diálogo com a mídia de massa, que, por sua vez, tornou-se uma coalizão oposicionista ao governo em questão, contribuindo fortemente para a derrocada da então Presidenta.

Nota-se que, ao lado desse movimento do Judiciário, do Congresso Nacional, do grande empresariado, da opinião pública, está a classe média, que ocupou as ruas em protesto contra o governo. Como bem assevera Ianojani (2017, p. 143): “a coalizão do *impeachment* é uma evidência ímpar da perspectiva ampliada das coalizões, aqui analisada, reunindo partidos, parlamentares, elites da burocracia pública do conjunto do aparato estatal e atores da sociedade civil, em especial os setores organizados e os agentes de mercado, incluindo, obviamente, a grande mídia oligopolizada”.

O contexto remonta certa falta de habilidade por parte da Presidenta em gerenciar o presidencialismo de coalizão, que, por sua vez, dialoga e interage diretamente com a coalizão social. Desta feita, vale destacar os argumentos utilizados por Limongi (2015):

[...] os problemas políticos entre Dilma e o Legislativo foram exacerbados pelos protestos de rua de 2015 e 2016. Na verdade, Eduardo Cunha, o patrono institucional do impedimento, por um lado, surfou em algumas tendências individualistas das instituições, como aquelas propiciadas pela lista aberta e pela então vigente competição pela arrecadação de financiamento privado, e por outro lado aliou-se aos movimentos sociais deposicionistas.

No mesmo sentido, sobre as coalisões institucionais e sociais Ianojani (2017, p. 147) assevera que:

Os protestos de rua tiveram um conteúdo liberal em suas demandas, assim como são liberais o ideário da grande mídia e o conteúdo das políticas implementadas pelo governo Temer. Aí já está desenhada uma ampla coalizão institucional e social pelo impedimento da presidenta Dilma, que, movimentando-se

entre o combate à corrupção e as supostas irresponsabilidades fiscais da mandatária do Executivo, possuía um projeto de poder político e de política econômica alternativo ao implementado pelos governos liderados pelo PT, pró-políticas ultraliberais, conforme evidenciam as medidas aprovadas desde a conclusão do *impeachment*.

Não esqueçamos que o pleito eleitoral de 2014, responsável pela reeleição da Presidenta Dilma, caracterizou-se pela coalizão social-desenvolvimentista, em um período foi marcado pela alta taxa inflacionária, além disso, houve a prevalência no Congresso Nacional da coalizão conservadora-neoliberal. O resultado da coalizão conservadora contemporânea brasileira, responsável por tornar a Presidenta impedida está em pleno vapor, e corrobora fortemente com a crise instaurada no país.

Vislumbra-se que a coalizão vencedora da polarização política edificou-se em torno do neoliberalismo. Consoante assevera Bobbio (1998, p. 87-88) “por neoliberalismo se entende, hoje, principalmente, uma doutrina econômica consequente, da qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário; ou em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário”. Havendo, por sua vez a necessidade de distinguir o liberalismo, que possui seu ponto de partida numa teoria econômica, da democracia, que é uma teoria política, e atribuindo à liberdade individual um valor intrínseco e à democracia unicamente um valor instrumental.

Percebe-se claramente que a diferença entre o liberalismo e o neoliberalismo está na participação do Estado, o qual deve intervir de forma indireta na economia, por meio da execução de políticas econômicas que garantam estabilidade do sistema econômico. Em que pese o pensamento neoliberal afirmar que é possível adaptar o pensamento liberal às novas necessidades do capitalismo, uma vez que defendem o livre mercado, a livre concorrência e a manutenção das liberdades individuais, este modelo sustenta que os governos devem apenas garantir a lei, não devendo, portanto, adotar posturas assistencialistas, pois a própria sociedade deve ser capaz de resolver as suas mazelas.

Nesse sentido, no plano internacional surgem com o retorno dos ideais liberais os blocos econômicos, como, por exemplo, a União Europeia, o NAFTA, o Mercosul, entre outros, sendo que a globalização neoliberal já nasce autoritária, pois

sua gênese explicita uma reação progressiva face aos efeitos da luta de classes desde a década de 40.

No Brasil, o neoliberalismo está contemplado tanto na Constituição Federal de 1988 quanto nas leis infraconstitucionais, e nossa política neoliberal, juntamente com a globalização, têm nos permitido estar integrados com a política econômica internacional. Esse evento iniciou-se, aqui, com adesão do Brasil ao Consenso de Washington, em 1989, quando o país teve que se submeter aos regulamentos impondo a abertura de mercado e a redução do intervencionismo estatal.

Nesse sentido, Ianoni (2017, p. 179) refere que a “Febraban, para citar um exemplo representativo dos interesses da financeirização, não capitaneou a coalizão do *impeachment* – liderada, na *esfera institucional*, pelo PMDB do documento “Uma ponte para o futuro”, pelo PSDB e por elites da burocracia pública (no Judiciário, na PGR, na PF e no TCU), e, no *meio social*, pela nova direita das ruas (Movimento Brasil Livre, Vem pra Rua e Revoltados *On Line*) e pela *grande mídia* –, mas a ela acabou aderindo, conforme ocorreu também com a Fiesp e inúmeras outras organizações de representação do empresariado, o que indica que a política e a economia têm suas autonomias, de modo que seus nexos podem ser tortuosos, mas não fortuitos.

A partir da relação do presidencialismo de coalizão e das coalizões sociais, com os afastamentos de Chefes do Poder Executivo na América Latina, como referido anteriormente, é possível verificar que em todas as ocorrências de *impeachment*, possivelmente, não houve apenas uma coalizão isolada. Inicialmente, até pode-se partir do presidencialismo de coalizão para o enfraquecimento do poder gerido pelo chefe do Executivo, entretanto não há como dissociar as implicações para além da esfera político-institucional daquelas de âmbito social, em que atores de diversos setores possuem papel de relevo no campo político, que, por conseguinte, corrobora para a crise atual de instabilidade política e jurídica no Brasil.

Considerações Finais

Depreende-se da análise envolvendo os processos constitucionais de perda do mandato de Presidentes na América Latina, a exemplo da Colômbia, em 1996, Ernesto Samper; do Brasil, Fernando Collor de Mello, em 1992; de Carlos Andrés Perez, em 1993, da Venezuela; do Equador, em 1997, do Presidente Abdalá

Bucaram; do Paraguai, Raul Cubas, em 1997; do Presidente peruano, Alberto Fujimori, em novembro de 2000; em 2012, do Paraguai, o Presidente Fernando Lugo, e, sobretudo, no que tange à Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, que se faz essencial a compreensão em torno do presidencialismo de coalizão e das coalizões sociais.

Nota-se que esse é o ponto de partida, na medida em que a análise não pode configurar apenas sobre o ângulo político-institucional. O processo é complexo e se constitui de atores oriundos de multissetores da sociedade – do grande empresariado, da opinião pública, da classe média conservadora –, cada um com papel relevante para contribuição do enfraquecimento e desmonte de um governo, o que se pode denotar, a partir de 2015, com Dilma Rousseff. Os temas que giram em torno dos Poderes Legislativo e Executivo, se entrelaçam com aqueles relativos ao presidencialismo de coalizões, tanto na esfera partidária quanto na social, sendo primordial a sua análise conjunta.

Do mesmo modo, a conjuntura contemporânea política brasileira caracteriza-se não apenas por representar uma crise política, que surge em variados setores da sociedade e acaba por influenciar o sistema como um todo (crise sistêmica), além de o objetivo, segundo Dobry (2014), não visar o ataque as Instituições, mas, sim, atingir a um alvo específico. Nesse sentido, a lógica da justiça contaminando a política; a lógica da política contaminando a justiça; as duas lógicas contaminando a economia; os movimentos das ruas influenciando o sistema político. Para além da crise política, tem-se a crise de regime, que é mais abrangente e mais gravosa, por não se tratar apenas de um problema de governo, pois as Instituições de fato não conseguem processar informações, tampouco tomar decisões. Por fim, há crise de governo, ao passo que há perda da capacidade de conduzir o país, de tomar decisões, agravada pelo presidencialismo de coalizão, que se molda diante da queda da popularidade, do agravamento econômico interno, de escândalos envolvendo corrupção, etc.

À vista disso, os fatos envolvendo escândalos de corrupção entre o alto escalão político e empresarial alcançam a desaprovação da sociedade, que conta com o apoio das mídias de massa, resultando numa coalizão negativa, sendo primordial a habilidade do Chefe do Executivo para enfrentar e reverter tal situação. Do contrário, será incapaz de estabelecer uma coalizão presidencialista forte capaz fomentar a sustentabilidade ao governo. Além disso, o empresariado corroborou

com o resultado do impedimento da Presidenta, quando abandonou seu governo, fato que não ocorreu nos mandatos do governo Lula. Após, em 2015 o Ministério Público Federal e a Polícia Federal foram protagonistas, juntamente com a mídia de massa, do cenário de *impeachment* da Presidenta, contribuindo fortemente para a sua derrocada.

Por fim, não restam dúvidas de que outro ator foi fundamental na movimentação do tabuleiro, ou seja, a atuação do STF sobre o processo de *impeachment*, que foi de cunho político, tanto que o próprio Relator lamentou a sua ocorrência, o que denominou de “tropeço da democracia”. Ora, se houve de fato o tropeço da democracia, este poderia ter sido evitado pelo próprio Poder Judiciário, que, ao analisar em mais de um momento a matéria, certamente corrobora para o agravamento da crise de regime, que é uma crise democrática, sem falar que contribuiu para acirrar as demais crises.

Referências

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. São Paulo: Editora Brasiliense s.a., 1998.

DOBRY, Michel. *Sociologia das crises políticas: a dinâmica das mobilizações multissetoriais*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

IANONI, Marcus. *Para uma abordagem ampliada das coalizões*. In: Dossiê. A ciência política e a crise no Brasil. Sinais Sociais | Rio de Janeiro | v.11 n. 33 | p. 131-201 | jan.-abr. 2017.

LIMONGI, Fernando. “Estudos Legislativos”, in Lessa, R. (coord.), Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política. São Paulo: ANPOCS, 2010, p. 63-189.

MENDES, Gabriel Gutierrez. *O impeachment de Dilma Rousseff e a instabilidade política na América Latina: a aplicabilidade do modelo de Perez-Liñan* Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v.49, n. 1, p.253-278, mar./jun., 2018.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso: junho de 2018.

