

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

RAFAEL FANTINEL LAMEIRA

POR QUE CAEM OS PRESIDENTES?

Rejeição Popular, Oposição Majoritária e *Impeachments* no Brasil (1990-2018)

PORTO ALEGRE

2019

RAFAEL FANTINEL LAMEIRA

POR QUE CAEM OS PRESIDENTES?

Rejeição Popular, Oposição Majoritária e *Impeachments* no Brasil (1990-2018)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

ORIENTADOR: PROF. DR. PAULO SERGIO PERES

PORTO ALEGRE
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Lameira, Rafael Fantinel
Porque caem os Presidentes? Rejeição Popular,
Oposição Majoritária e Impeachments no Brasil
(1990-2018) / Rafael Fantinel Lameira. -- 2019.
202 f.
Orientador: Paulo Sérgio Peres.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Ciência Política. 2. Impeachment. 3.
Presidencialismo de coalizão. 4. Política Brasileira.
5. Análise Qualitativa Comparativa (QCA). I. Peres,
Paulo Sérgio, orient. II. Título.

Rafael Fantinel Lameira

POR QUE CAEM OS PRESIDENTES?

Rejeição Popular, Oposição Majoritária e *Impeachments* no Brasil (1990-2018)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2019.

Resultado: Aprovada.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. PhD Aníbal Pérez-Liñán
University of Notre Dame

Prof. Dr. Maurício Moya
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Sergio Simoni Jr
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Sergio Peres (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre
2019

Para Helena

AGRADECIMENTOS

Um trabalho dessa magnitude, embora seja muitas vezes solitário e árduo, é sempre um empreendimento e uma jornada coletiva, e o grande risco de realizar agradecimentos, como esse, é o cometimento de alguma injustiça.

Dessa forma, agradeço, sinceramente:

Ao Paulo, além de um orientador, um grande parceiro de jornada. Não seria exagero dizer que essa tese é tanto dele quanto minha. Embora todos os eventuais erros sejam minha responsabilidade e teimosia.

A Banca Avaliadora, Aníbal, Mauricio e Sérgio, que aceitaram a tarefa de ler e avaliar essa tese num prazo exíguo.

Ao Aníbal, especialmente, pela parceria, pela disponibilidade e gentileza, pelas discussões, sugestões e críticas sempre bem-vindas.

Ao Adrian, pelas discussões sugestões e fundamental orientação por um método novo.

Aos professores que participaram da qualificação, mas que por razões diversas não puderam estar na banca de defesa, José Mario Wanderley Gomes, Rafael Madeira e Silvana Krause, pelas críticas e sugestões.

Aos colegas, companheiros e amigos, impossíveis de nominar individualmente.

A UFRGS e a Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade, pela formação.

A CAPES pela bolsa de doutorado que permitiu, ao menos por um breve tempo, dedicação integral a tese.

A todos os colegas e amigos que de alguma forma contribuíram com o trabalho, seja em discussões, eventos, ideias, críticas, incentivo ou mesmo uma cerveja para desopilar.

A Sharon, Luiza e Otávio, que enfrentaram as desventuras em série que é a construção de uma tese de doutorado, e todo custo que isso implicou.

Por fim, e mais importante a meus pais, Ângela e Paulo para quem os agradecimentos transcendem as palavras e isso eu quero fazer pessoalmente.

Sobretudo, a minha filha, Helena, grande razão de eu conseguir encarar esse desafio até o fim, motivação maior de vida e quem ressignificou meu conceito de amor.

RESUMO

Desde o retorno da democracia na América Latina, vários Presidentes tiveram os seus mandatos interrompidos por meio de procedimentos constitucionais, em especial, por *impeachment*. No Brasil, é frequente o protocolamento de pedidos de impedimento dos chefes do Executivo e, nesse contexto, dos quatro Presidentes eleitos até 2018, dois foram destituídos por esse dispositivo. Nesta tese, investigamos as condições necessárias e suficientes para as interrupções dos mandatos presidenciais no recente período democrático brasileiro. Comparamos os casos em que houve *impeachment* com os casos em que os presidentes concluíram os seus mandatos, aplicando os métodos das semelhanças e das diferenças. Nossa intenção foi isolar os efeitos causais determinantes de variáveis condicionais e, dessa forma, identificar as condições ou configurações suficientes para a ocorrência do fenômeno. Para a consecução desse objetivo, testamos os fatores já identificados pela literatura [crise econômica, escândalos políticos, protestos de rua e maioria legislativa] e acrescentamos outros que ainda não haviam sido considerados [aprovação popular do Presidente e formação de uma oposição legislativa majoritária]. Examinamos essas condições por meio de um estudo histórico e configuracional, seguido de sua análise qualitativa comparada [QCA]. Os resultados mostram que o *impeachment* é causado por uma estrutura de relações específica de todos esses fatores. A conjunção de Crise Econômica com Escândalos de Corrupção leva ao Descrédito do Presidente [uma condição necessária composta]; a convergência de Reprovação do Governo com Protesto de Rua resultam na Rejeição Popular [outra condição necessária composta]; soma-se a isso a formação de uma Oposição Legislativa Majoritária [uma condição não-redundante ou ‘gatilho’] que então formam uma rede-causal que leva à interrupção do mandato Presidencial. Nos casos em que não houve *impeachment*, uma ou mais dessas condições não estavam presentes, mas nos casos quem os Presidentes foram impedidos, todas elas estavam presentes na forma de uma configuração necessária e suficiente.

Palavras-chave:

Impeachment, Impeachments no Brasil, Interrupções Presidenciais, Presidencialismo de Coalizão, Análise Qualitativa Comparativa (QCA), Oposição Legislativa Majoritária, Protestos de Rua, Rejeição Popular, Política Brasileira.

ABSTRACT

Since the return of democracy in Latin America, several Presidents have had their mandates interrupted through constitutional procedures, in particular, through impeachment. In Brazil, the filing of impeachment requests from the heads of the Executive is frequent and, in this context, of the four Presidents elected until 2018, two were removed by this provision. In this thesis, we investigate the necessary and sufficient conditions for the interruption of presidential mandates in the recent Brazilian democratic period. We compared the cases in which there was impeachment with the cases in which the presidents concluded their mandates, applying the methods of similarities and differences. Our intention was to isolate the causal effects that determine conditional variables and, thus, to identify the conditions or configurations sufficient for the occurrence of the phenomenon. To achieve this goal, we tested the factors already identified in the literature [economic crisis, political scandals, street protests and legislative majority] and added others that had not yet been considered [popular approval by the President and formation of a major legislative opposition]. We examined these conditions through a historical and configurational study, followed by their comparative qualitative analysis [CSF]. The results show that impeachment is caused by a structure of relationships specific to all of these factors. The conjunction of Economic Crisis with Corruption Scandals leads to the President's Disbelief [a compound necessary condition]; the convergence of Government Disapproval with Street Protest results in Popular Rejection [another compound necessary condition]; added to this is the formation of a Majority Legislative Opposition [a non-redundant condition or 'trigger'] which then form a causal network that leads to the interruption of the Presidential mandate. In cases where there was no impeachment, one or more of these conditions were not present, but in cases where the Presidents were prevented, all of them were present in the form of a necessary and sufficient configuration.

Keywords: Impeachments, Brazilian Impeachments, Interrupted Presidencies, Presidential Breakdown, Coalitional Presidentialism, QCA, Major Opposition, Streets Protests.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fluxogramas

Fluxograma 1 - Estrutura Lógica das Redes Causais Condicionais	44
Fluxograma 2 - Condições Necessárias e Resultados Possíveis	46
Fluxograma 3 - Estrutura de Vínculos e Sequências das Condições para o <i>Impeachment</i>	52
Fluxograma 4 - Condições para a Formação da Oposição Legislativa Majoritária	120
Fluxograma 5 - Estratégias Presidenciais para as Coalizões	125
Fluxograma 6 - Mecanismo da Formação da Oposição Legislativa Majoritária	151

Quadros

Quadro 1 - Condições Sociais e Institucionais para o <i>Impeachment</i> e seus Indicadores	50
Quadro 2 - Análise das Semelhanças/Diferenças na Presença/Ausência de Condições nos casos de <i>Impeachment</i> e de Não- <i>Impeachment</i>	51
Quadro 3 - Identificação das Condições Necessárias e Suficientes para o <i>Impeachment</i>	53
Quadro 4 - Principais Escândalos de Corrupção	83
Quadro 5 - <i>Protestos de Rua</i> de Grande Impacto contra os Presidentes	107
Quadro 6 - Perfil e Período das Coalizões de Governo na Câmara dos Deputados	145
Quadro 7 - Presidentes da Câmara dos Deputados e posição em relação aos governos [1990-2017]	155
Quadro 8 - Configuração dos Casos e das Condições para QCA	161

Gráficos

Gráfico 1 - Inflação Anual Acumulada no Registro de Dezembro de cada Ano, de Acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumir Amplo [1987-2019]	62
Gráfico 2 - Inflação Anual Acumulada no Registro de Dezembro de cada Ano, de Acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumir Amplo [1995-2019]	63
Gráfico 3 - Série Histórica da Taxa de Desemprego Aberto [1990-2019]	66
Gráfico 4 - Cruzamento das Séries Históricas da Inflação, do Desemprego e do Produto Interno Bruto	69
Gráfico 5 - Avaliação Popular do Governo Collor, de Março de 1990 a Agosto de 1992	87
Gráfico 6 - Série Histórica da Avaliação do Governo Itamar Franco [1992-1994]	91
Gráfico 7 - Série Histórica da Avaliação do Governo Fernando Henrique I [1995-1998]	92
Gráfico 8 - Série Histórica da Avaliação do Governo Fernando Henrique I [1995-1998]	94
Gráfico 9 - Série Histórica da Avaliação do Governo Lula I [2003-2006]	95
Gráfico 10 - Série Histórica da Avaliação do Governo Lula II [2007-2010]	97
Gráfico 11 - Série Histórica da Avaliação do Governo Dilma Rousseff I [2010-2014]	98
Gráfico 12 - Série Histórica da Avaliação do Governo Dilma Rousseff II [2014-2016]	103
Gráfico 13 - Série Histórica da Avaliação do Governo Temer [2016-2018]	105
Gráfico 14 - Evolução do Número de Partidos e do Número Efetivo de Partidos na Câmara dos Deputados	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Projetos e MPs Expedidos pelo Executivo [1990-2015]	128
Tabela 2 - Taxa de Aprovação de Projetos do Executivo na Câmara dos Deputados [1990-2015]	129
Tabela 3 - Relação entre Total de Projetos, MPs e Taxa de Sucesso Legislativo do Governo	130
Tabela 4 - Votação dos Principais Candidatos a Presidente	135
Tabela 5 - Taxa de Disciplina da Coalizão de Governo na Câmara dos Deputados	149
Tabela 6 - Votação do Impeachment de Collor e Dilma na Câmara dos Deputados	152
Tabela 7 - Coalizão legislativa, fidelidade da coalizão e Escudo Legislativo dos Presidentes Collor e Dilma na Câmara dos Deputados	153
Tabela 8 - Distribuição Dicotômica dos Valores Relativos à Presença e Ausência das Condições nos Mandatos Presidenciais	164
Tabela 9 - Tabela da Verdade para as Configurações das Condições para o <i>Impeachment</i>	166
Tabela 10 - Análise das Condições Necessárias e das Condições Suficientes	168
Tabela 11 - Solução Intermediária para Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais	171
Tabela 12 - Solução Parcimoniosa para Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais	173
Tabela 13 - Distribuição Dicotômica das Presenças e Ausências de Condições Compostas nos Mandatos Presidenciais	176
Tabela 14 - Análise das Condições Necessárias e das Condições Suficientes no Modelo Reduzido	177
Tabela 15 - Solução Intermediária para a Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais	177
Tabela 16 - Solução Parcimoniosa para a Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais	178
Tabela 17 - Distribuição Dicotômica das condições compostas para Presidentes eleitos	179
Tabela 18 - Tabela da Verdade para as Configurações das Condições para o Não- <i>Impeachment</i>	180
Tabela 19 - Análise das Condições Necessárias e Suficientes para o Não- <i>Impeachment</i>	181
Tabela 20 - Solução Intermediária para Consistência e Cobertura das Condições Não- <i>Impeachment</i>	182
Tabela 21 - Solução Parcimoniosa para Consistência e Cobertura das Condições Não- <i>Impeachment</i> ,	183
Tabela 22 - Tabela da Verdade das Condições Compostas para os Casos de Não- <i>Impeachment</i> ,	184
Tabela 23 - Análise da Necessidade e Suficiência das Condições Compostas para Casos de Não- <i>Impeachment</i>	184
Tabela 24 - Solução Intermediária para a Consistência e Cobertura das Condições Compostas para os Casos de Não- <i>Impeachment</i>	184
Tabela 25 - Solução Parcimoniosa para a Consistência e Cobertura das Condições Compostas para os Casos de Não- <i>Impeachment</i>	185

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	AS CONDIÇÕES PARA A DEPOSIÇÃO DOS PRESIDENTES: ABORDAGENS E MODELO EXPLICATIVO	20
2.1	Ambiente Institucional: Presidencialismo e Crises Políticas	21
2.1.1	Presidencialismo e Crises Institucionais	21
2.2	Condições Institucionais, Sociais e Integradas	27
2.2.1	A Explicação Institucional	28
2.2.2	A Explicação Social	32
2.2.3	Juntando as Condições: Configurações Políticas e Sociais.....	37
2.3	Em busca das Condições Suficientes: Análise Conjunta das Semelhanças e Diferenças ...	41
2.3.1	Os Métodos de Mill.....	43
2.3.2	Modelo Explicativo dos Casos Brasileiros	47
3	CRISE ECONÔMICA E ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO	55
3.1	Crise Econômica.....	58
3.2	Escândalos Políticos e de Corrupção.....	71
4	A POPULARIDADE DOS PRESIDENTES: REPROVAÇÃO DO GOVERNO E PROTESTOS DE RUA	84
4.1	Reprovação ao Governo	86
4.1.1	Governo Collor	86
4.1.2	Governo Itamar	89
4.1.3	Governo FCH.....	91
4.1.4	Governo Lula	95
4.1.5	Governo Dilma.....	97
4.1.6	Governo Temer	104
4.2	Protestos de Rua.....	106
4.2.1	Governo Collor	107
4.2.2	Governos FHC e Lula	108
4.2.3	Governo Dilma.....	110

5	OPOSIÇÃO LEGISLATIVA MAJORITÁRIA	117
5.1	Processo de Formação da Oposição Legislativa Majoritária.....	120
5.1.1	Conversão da Maioria Legislativa em Oposição Legislativa Majoritária ao Governo. 120	
5.1.2	Anulação do Escudo Legislativo pela Oposição Legislativa Majoritária	123
5.1.3	Estratégias Presidenciais para Lidar com as Coalizões.....	124
5.2	Mecanismos de Incentivos ao Conflito	127
5.2.1	Poder de Decreto	127
5.2.2	Fragmentação Partidária e Polarização Social	131
5.2.3	Competição Eleitoral e Polarização Social	134
5.2.4	Juntando as Peças: Poder de Decreto, Fragmentação Partidária e Polarização Social .	136
5.3	Condições para a Formação de Oposições Legislativas Majoritárias.....	141
5.3.1	Inexistência de Coalizões Governistas Majoritárias e de Escudos Legislativos.....	141
5.3.2	O Presidente da Câmara dos Deputados	154
6	ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA DOS <i>IMPEACHMENTS</i> NO BRASIL	156
6.1	Características Gerais do QCA	158
6.2	Operacionalização.....	160
6.3	Análise das Configurações nos Casos de <i>Impeachment</i>	164
6.4	Por que Caem os Presidentes?	170
6.5	Por que os Presidentes não Caem?	180
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	194

1 INTRODUÇÃO

No dia dezessete de abril de 2016, a Câmara dos Deputados brasileira aprovou em Plenário o parecer que pedia a destituição da Presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), dando início ao seu processo de *impeachment*, afastando-a do cargo, até o fim do julgamento a ser realizado pelo Senado Federal. Em trinta e um de agosto de 2016, o Senado deu a palavra final, considerando-a culpada das acusações de crime de responsabilidade. Com esse episódio, que se demonstrou bastante controvertido, a recente democracia brasileira veio a ter a segunda destituição de um Presidente da República em menos de vinte anos, um período no qual apenas quatro chefes do Poder Executivo foram eleitos – Fernando Collor (1989), o primeiro a ser removido do cargo, Fernando Henrique Cardoso (1994 e 1998) e Luís Inácio Lula da Silva (2002 e 2006), que concluíram seus dois mandatos consecutivos, e Dilma Rousseff (2010 e 2014), que finalizou seu primeiro mandato, mas, como se sabe, teve o seu segundo interrompido logo em seu princípio.

Entretanto, a destituição de Presidentes não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, e nem mesmo é raro na América Latina – Dilma Rousseff foi a 19ª titular do cargo a perder o mandato desde 1985. Na verdade, se considerarmos todo o quantitativo de incumbentes que exerceram o cargo – incluindo-se os Vice-Presidentes que assumiram a posição –, ela foi a 24ª destituída na região. Mais ainda, se ampliarmos a contabilidade das interrupções de mandatos até 2018, esse número se eleva um pouco mais: vinte e um Presidentes ou vinte e seis incumbentes em exercício – outra vez, incluindo-se os Vice-Presidentes que assumiram o mandato – foram removidos do cargo. Desse total, dez Presidentes enfrentaram processos de *impeachment* e seis deles foram removidos – quatro foram considerados culpado das acusações,¹ um deles foi declarado mentalmente incapaz² e outro foi deposto por abandono do cargo.³ Ainda desse montante, onze renunciaram frente a iminência de processos de impedimento com elevada possibilidade de condenação;⁴ dentre eles, três Presidentes tiveram seus mandatos abreviados pelo Congresso ou por antecipação das eleições.⁵

¹ Fernando Collor e Dilma Rousseff, no Brasil; Carlos Pérez, na Venezuela; Fernando Lugo, no Paraguai.

² Abdála Bucaran, no Equador.

³ Lucio Gutierrez, no Equador.

⁴ Hernan Zuazo, na Bolívia; Raúl Cubas, no Paraguai; José Serrano Elias, na Guatemala; Alberto Fujimori e Pedro Kuczynski, no Peru; Raúl Alfonsín, Adolfo Súa e Fernando de la Rúa, na Argentina; e Gonzalo Sánchez de Lozada, Eduardo Veltzé e Carlos Mesa, na Bolívia.

⁵ Eduardo Duhalde, na Argentina; Rosalía Serrano, no Equador e Joaquin Balaguer, na República Dominicana.

Por fim, quatro Presidentes sofreram golpes de Estado – foram depostos e exilados.⁶

Todos esses episódios evidenciam que, no interior da chamada “terceira onda democrática”, emergiu uma nova e inesperada onda: as interrupções de mandatos Presidenciais (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; PÉREZ-LIÑAN 2007 e 2016; HOCHSTETLER, 2006; VALENZUELA, 2004; BAUMGARTEN; KADA, 2003). Tais interrupções são o resultado de uma escalada de acontecimentos que convergiram para configurar uma crise política aguda que evoluiu até se formar um ambiente insustentável para os Presidentes. Isso porque, nos regimes presidencialistas, devido ao caráter fixo do mandato, não há previsão de saídas formais para impasses intransponíveis entre Executivo e Legislativo ou para uma situação de acentuada perda de popularidade ou governabilidade pelo chefe de governo (LINZ, 1990). Nessas circunstâncias, há duas alternativas para a resolução dessas crises políticas graves: golpe de Estado ou alguma manobra institucional, em regra por parte do Poder Legislativo, para remover do cargo o Presidente indesejado, sem provocar rupturas na ordem democrática.

Nos últimos anos, as crises políticas que emergiram nas recentes democracias presidencialistas foram resolvidas por meio de manobras institucionais (PÉREZ-LIÑÁN, 2007 e 2016), incluindo-se a aplicação do *impeachment* como uma “arma política” pelas oposições parlamentares (BAUMGARTEN; KADA, 2003) ou como uma espécie de “moção de desconfiança” contra o Presidente. Adicionalmente, o uso do *impeachment* para superar crises políticas graves pode produzir um resultado colateral que surte o mesmo efeito, qual seja, a renúncia do Presidente – nesses casos, a motivação principal da renúncia é evitar a perda dos direitos políticos em virtude de uma condenação pelo Parlamento. Manobras institucionais de outros tipos, como já indicado, também foram empregadas em alguns episódios, como a declaração de incapacidade mental, a constatação de abandono do cargo ou a antecipação das eleições; contudo, *impeachments* ou renúncias visando a evitar *impeachments* foram os artifícios utilizados com maior frequência.

Indubitavelmente, esse fenômeno configura um intrigante quebra-cabeças teórico, empírico e até mesmo normativo. Em princípio, *impeachments* Presidenciais deveriam ser incomuns, pois esperava-se que esse instrumento constitucional fosse utilizado somente em situações extremas. Afinal, como se sabe, esses processos são potencialmente

⁶ Jean Bertrand Aristidi, no Haiti, duas vezes; Jamil Mahuad e Hugo Chávez, na Venezuela, e Manuel Zelaya, em Honduras. *ps:* após a conclusão da tese Evo Morales entrou para essa lista, na Bolívia.

desestabilizadores do sistema político, por causa da radical polarização que eles promovem entre os Poderes, dos seus estímulos ao solapamento das relações de cooperação entre os partidos e, ainda, dos seus incentivos ao escalonamento do conflito entre políticos individuais até culminar em situações que vão desde a ameaça de bloqueios da agenda governamental no Parlamento até a “guerra total” entre os atores políticos (BAUMGARTEN, 2003). Em resumo, *impeachments* podem contaminar todo o sistema político, podem ser socialmente convulsionantes e, por consequência, podem atuar como catalizadores de uma crise que extrapola os impasses institucionais e, com isso, atingem o próprio regime democrático. Todos esses fatores, supostamente, deveriam desencorajar o uso do *impeachment*, pois, conforme a metáfora sugerida por Fernando Henrique Cardoso,⁷ tal como uma bomba atômica, esse recurso deve existir mais para coibir comportamentos e conflitos generalizados do que para ser realmente acionado.

Na tentativa de entender esse fenômeno, a literatura especializada vem se dedicando à identificação das condições explicativas para a interrupção dos mandatos Presidenciais. Nos modelos explicativos desenvolvidos pela literatura especializada, as condições identificadas são de dois tipos: sociais e institucionais. As explicações sociais indicam que as condições favoráveis à interrupção do mandato presidencial são (a) *crise econômica*, (b) *escândalos de corrupção* e *protestos de rua* massivos e recorrentes contra o chefe do Executivo (HOCHSTETLER, 2006; EDWARDS; HOCHSTETLER, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; KIM 2014). Já as explicações que se baseiam em variáveis institucionais apontam para a indispensabilidade de duas fundamentais, quais sejam (a) a inexistência ou perda de apoio da *maioria parlamentar* pelo Presidente (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, MARSTEINTREDET, 2014; BERNTZEN; MARSTEINTREDET; 2008; MUSTAPIC, 2010; KIM; BAHRY, 2008; VALENZUELA, 2004) e (b) a inexistência ou perda de apoio de uma minoria parlamentar que seria suficiente para barrar processos de *impeachment*, denominada de *escudo legislativo* (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2016).

Para os pesquisadores de viés sociológico, a *crise econômica* é uma das condições favoráveis aos *impeachments* porque seus efeitos deterioram a qualidade de vida da população, ao provocar desemprego e inflação. *Escândalos de corrupção* constituem outra variável relevante, em particular quando envolvem não apenas membros do governo, mas também

⁷ Entrevista de 10/03/2015, ao Estadão online: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,nao-e-hora-de-afastar-dilma-nem-de-pactuar-diz-fhc-imp-,1647649>.

pessoas próximas ou familiares do Presidente, e, claro, quando ele próprio se vê implicado nas denúncias. A conjunção de *crise econômica* com *escândalos de corrupção*, por sua vez, atua como um fator de redução da popularidade do Presidente e, por consequência, da aprovação de seu governo. Suas relações com a Sociedade Civil, conseqüentemente, tornam-se fragilizadas e, nessas circunstâncias, emergem massivos e persistentes *protestos de rua*. De fato, as manifestações populares são consideradas a variável de maior peso na interrupção do mandato Presidencial.

Com perspectiva diversa, os pesquisadores de viés institucionalista afirmam que, se contar com o apoio da maioria do Parlamento, o Presidente pode aprovar projetos com maior facilidade e, assim, terá instrumentos mais eficazes para evitar que surjam *crises econômicas*, ou, se elas surgirem, ele poderá solucioná-las com maior celeridade. Da mesma forma, se surgirem *escândalos de corrupção* envolvendo o seu governo, o Presidente poderá contar com o apoio da sua base legislativa para vetar a instalação de comissões parlamentares de investigação e até para impedir que denúncias apresentadas pela oposição, no Plenário, fiquem sem resposta; entre outras medidas. Contudo, há circunstâncias em que o Presidente não pode contar, com segurança, com uma coalizão legislativa majoritária coesa, ou, ainda, há situações em que a sua base parlamentar é minoritária – quando isso acontece, o chefe do Executivo deve ao menos cultivar o apoio de um número de parlamentares que seja suficiente para bloquear a aprovação de processos de *impeachment*. Portanto, ele deve formar um *escudo legislativo* para proteger o seu mandato contra esse tipo de estratégia oposicionista. Desse modo, dispor do apoio da *maioria parlamentar* ou pelo menos contar com o suporte de um *escudo legislativo* asseguram o seu cargo mesmo em situações de intensa mobilização social contra o governo.

Como se pode perceber, essas duas perspectivas divergem quanto ao tipo de variável que tem mais peso na explicação das quedas dos Presidentes – se social ou institucional. Para a perspectiva sociológica, os *protestos de rua* são a variável explicativa crucial porque ela corresponde ao ápice de um processo político desencadeado pela *crise econômica*, pelos *escândalos de corrupção* e pela *baixa popularidade* do Presidente. Em qualquer circunstância institucional, ou seja, mesmo que a *maioria legislativa* apoie o governo, ou mesmo que o governo possua um *escudo legislativo*, se as pressões vindas das ruas forem fortes o bastante para constranger os parlamentares, eles terão que reconsiderar seu apoio ao Presidente, pois serão obrigados a votar favoravelmente à sua destituição. As explicações sociológicas, obviamente, não dispensam as variáveis institucionais, até porque os procedimentos de deposição dos Presidentes são dessa natureza e, ainda, dependem da decisão de uma

componente do desenho constitucional – o Poder Legislativo. No entanto, para esses pesquisadores, todo esse mecanismo institucional é acionado pelos *protestos de rua*, que funcionam como um gatilho para o *impeachment*. Para a explicação sociológica, portanto, as variáveis institucionais são secundárias e dependentes das sociais.

Os defensores da explicação institucional contestam essa afirmação, alegando que, embora sejam importantes, os *protestos de rua* atuam como simples respaldo para a ação parlamentar, cuja decisão independe da “democracia das ruas”. Em outros termos, se o Presidente contar com o apoio da *maioria parlamentar* ou possuir um *escudo legislativo*, ele conseguirá resistir no cargo a despeito das manifestações populares contra seu governo. De maneira similar, independentemente do apoio popular, quando um Presidente não constrói uma base de apoio majoritária no Parlamento, ou quando perde o apoio de sua coalizão, em virtude de problemas de relacionamento com os partidos que dão suporte à sua agenda, seu mandato correrá o risco de ser abreviado. Evidentemente, as explicações institucionais não descartam as variáveis sociais, afinal, dificilmente o Parlamento tentará interromper o mandato Presidencial se não tiver o mínimo de anuência popular; porém, não basta haver *protestos de rua* para que um Presidente perca seu mandato, é preciso que se forme uma maioria legislativa coesa em oposição ao Presidente. Ao Presidente, não basta ter apoio popular, ele precisa, acima de tudo, de apoio legislativo. Em suma, a formação de uma maioria opositiva no Parlamento depende mais do tipo de relação que o Executivo nutriu com os Deputados e Senadores do que das pressões populares oriundas de manifestações de rua. Isso quer dizer, então, que as variáveis sociais são consideradas secundárias e dependentes das variáveis institucionais.

Nesta tese, analisamos os casos de *impeachment* no Brasil, com a intenção de identificar as condições ou conjunto de condições explicativas para esses *Impeachments*. Porém, procuramos demonstrar que essas explicações apresentadas devem ser integradas, pois as condições institucionais e sociais atuam em conjunto para produzir o resultado. Para isso, nossa proposta é apresentar duas inovações na abordagem desse problema. Em primeiro lugar, apresentamos um modelo explicativo que estabelece as relações de vínculo entre as condições identificadas pela literatura, assim como a ordem sequencial de sua manifestação. De maneira geral, os estudos sobre o tema chegaram às variáveis que regularmente estão presentes nas interrupções de mandatos presidenciais e, a partir disso, procurou-se especificar qual delas é a mais relevante – daí o debate que opõe as explicações sociais às institucionais. Contudo, ao invés de procurar o peso explicativo de cada condição, algo difícil de se obter em análises comparativas, essa agenda de pesquisa poderia ter examinado o tipo de relação estrutural entre

elas, percebendo-as como um conjunto de fatores que devem atuar simultaneamente para produzir o resultado observado – ou seja, uma configuração suficiente. Todavia, a ocorrência simultânea não implica que todas as condições exerçam o mesmo tipo de efeito – há que se examinar que efeitos específicos, embora combinados, tais condições exercem nos casos de *impeachment*. Devemos, portanto, tratar essa estrutura de condições como uma *rede causal*, ou seja, um sistema interativo específico que emerge quando os vínculos corretos são estabelecidos e quando a sequência eficiente de sua aparição segue seu curso. Nessa *rede causal*, o que importa não é estabelecer pesos para se chegar a uma hierarquia das condições explicativas, mas sim identificar a posição que cada condição ocupa nessa estrutura, assim como a sua função coligada no processo de *impeachment*. Por isso, optamos pela abordagem qualitativa e configuracional.

Nesse modelo, há dois vínculos indispensáveis para o fenômeno. O primeiro deles é *crise econômica com escândalos políticos ou de corrupção*, que, conjuntamente, formam um fator que corresponde a uma condição composta específica, categorizada aqui como *descrédito Presidencial*. Essas duas condições sociais não produzem efeitos nem sozinhas e nem combinadas, de maneira avulsa, com as demais; somente em combinação integrada elas produzem algum efeito no resultado *impeachment*. Outras duas condições sociais também possuem o mesmo tipo de vínculo – *protestos de rua e reprovação do Presidente*. Esta última condição, que, aliás, ainda não foi considerada pela literatura anterior, consiste numa inclusão original desta análise às explicações do fenômeno. Quando ocorrem juntas, emerge a condição composta aqui categorizada como *rejeição Presidencial*. Por último, uma condição isolada que representa uma alteração numa variável mencionada pela literatura – *oposição legislativa majoritária*. Essa condição institucional descreve com maior rigor o que alguns estudos chamam de inexistência de apoio parlamentar. Por considerar que Presidentes minoritários, em princípio, podem concluir os seus mandatos (cf. SHUGART; CAREY, 1994; CHEIBUB, 2007; POWER, 2009), desde que essa maioria que não o apoia não se organize numa oposição legislativa contra o seu mandato, julgamos pertinente agregar essa condição ao modelo.

Dessa maneira, propomos um modelo explicativo que contém cinco condições e que supõe que elas atuam em conjunto, mas, de maneira vinculada, para que o *impeachment* aconteça. Esses vínculos permitem que o modelo, ao final, seja mais sintético e preciso, com identificação de três condições conjugadas: *descrédito Presidencial*, *rejeição Presidencial* e *oposição legislativa majoritária*. As interrupções de mandatos, como veremos, acontecem quando essas três condições se fazem presentes no ambiente político.

Além do vínculo causal, o modelo também identifica qual a sequência indispensável para a manifestação das condições isoladas e conjugadas. Não faz diferença a ordem de surgimento das *crises econômicas* e dos *escândalos políticos ou de corrupção*, o que é necessário é a sua contemporaneidade para fazer emergir o *descrédito* popular em relação ao Presidente. Porém, essa condição composta vem primeiro; depois, surge outra condição composta – a *rejeição ao Presidente*, que emerge da manifestação contígua da *desaprovação* popular ao governo por intermédio de *protestos de rua massivos e recorrentes*. Novamente, não faz diferença a ordem de aparição destas duas últimas condições que compõem a *rejeição ao Presidente*; somente é relevante sua coexistência em algum momento e durante algum tempo. No entanto, não bastam *protestos de rua* espasmódicos ou pontuais, é necessário que eles sejam recorrentes e expressivos, o suficiente para questionar o respaldo do incumbente no cargo. A *oposição legislativa majoritária* também pode surgir antes ou depois das demais condições, mas seus efeitos dependem da sua presença. Processualmente, *rejeição presidencial* e *oposição legislativa majoritária* se retroalimentam – Presidentes com alta rejeição popular elevam os custos do apoio parlamentar; por sua vez, um Presidente que enfrenta uma oposição majoritária no Parlamento não consegue implementar sua agenda e não consegue solucionar os problemas políticos e econômicos, aumentando a insatisfação popular.

A segunda inovação, conectada com o modelo explicativo, consiste em examinar a presença e a ausência dessa *rede causal* não apenas nos casos de *impeachment*, mas também nos casos em que os mandatos foram concluídos. A lógica de análise predominante na literatura especializada segue o Método das Semelhanças, que consiste em identificar as condições que estão presentes nas deposições Presidenciais. Esse procedimento permite a detecção das condições necessárias para o fenômeno, que são aquelas cuja presença torna possível a ocorrência do resultado. No entanto, esse método implica na análise apenas dos casos positivos, ou seja, os casos de *impeachment*. Isso significa que não temos como saber se as mesmas condições podem estar presentes em casos sem *impeachment* e, ainda, isso quer dizer que tampouco podemos ter a certeza de que, dadas as condições necessárias, o *impeachment* inevitavelmente ocorrerá. Ao incluir todos os casos, positivos e negativos, esta tese agrega o Método das Diferenças ao Método das Semelhanças, o que permite a identificação das condições necessárias juntamente com as condições suficientes. Uma condição é suficiente quando está presente no resultado positivo e ausente no resultado negativo – um indicativo de consistência na relação de associação entre condições e resultados que torna possível a detecção das causas condicionais do fenômeno.

Quanto a isso é importante observar que nossa análise descartou a *inus condition* como o mecanismo explicativo do caso brasileiro. Ou seja, não identificamos a presença de outro conjunto de fatores que também provocou o fenômeno, conforme as especificações lógicas de Mackie (1965). Sendo assim, o *impeachment* – pelo menos no caso brasileiro, vale repetir – não é um evento que pode resultar de diferentes *redes causais* ou variados conjuntos de fatores articulados, mas de uma única *rede causal*. Isso significa que sua ocorrência não depende de condições probabilísticas, mas de condições suficientes. Em outras palavras, a *rede causal* que identificamos opera como uma *configuração suficiente*.

Mediante a aplicação desse modelo, este estudo tem como **objeto** os *impeachments* ocorridos no Brasil, com o **objetivo** de identificar as condições necessárias e suficientes que explicam esses casos. Defendemos o argumento de que os Presidentes brasileiros caíram em decorrência de uma *rede causal* de condições necessárias e suficientes que interagiram de maneira vinculada e sequencial. Mais especificamente, defendemos a tese de que os *impeachments* aconteceram porque os Presidentes não conseguiram lidar com um contexto (a) de *descrédito*, devido à *crise econômica* combinada com *escândalos políticos ou de corrupção*, (b) de *rejeição popular*, devido à *reprovação* do Governo e aos massivos *protestos de rua* contra o Presidente, e da (c) formação de uma *oposição legislativa majoritária* que se mobilizou contra os seus mandatos. Desse modo, formulamos uma teoria de dois níveis, que agrega dados e condições empíricas numa sequência causal específica.

Para demonstrar a validade explicativa desse modelo, analisamos todos os governos de Collor até Temer, com uma abordagem que segue dois procedimentos articulados de análise qualitativa comparada. Em primeiro lugar, realizamos uma narrativa histórica analítica que examina os dados empíricos segundo os protocolos convencionais desse tipo de abordagem; ou seja, avaliamos o comportamento dos indicadores das condições causais em cada contexto político. Como fontes primárias, foram utilizados *sites* de notícias e páginas de jornais e portais de referência nacional, para o período de interesse [1990 e 2018]: “O Globo”, “G1”, “Folha”, “UOL”, “Valor Econômico”, “Estadão” e “Congresso em Foco”. Também utilizamos dados de avaliação dos governos pelo Datafolha, dados econômicos e estatísticos do IBGE e informações institucionais do Centro de Estudos Legislativos do CEBRAP. As respectivas referências para cada conjunto de dados são indicadas ao longo da análise. Em segundo lugar fazemos uma análise qualitativa comparada (QCA) para testar as configurações explicativas mais robustas para os casos de *impeachment* e de *não-impeachment*. Nesse caso, utilizamos o software *fsQCA 3.0* para o teste das condições explicativas e sua minimização lógica, dados os parâmetros

booleanos inerentes ao método. Os procedimentos de testes QCA são explicados no Capítulo 5, onde aplicamos esse método. Os indicadores de cada condição são especificados na parte final do Capítulo 1, onde apresentamos com mais detalhe o modelo explicativo.

Desse modo, a exposição da tese está organizada da seguinte forma. No Capítulo 1, além de apresentar o modelo de análise, a discussão contextualiza o problema abordado na tese, a partir do exame crítico da literatura especializada. Desse cotejamento dos principais estudos sobre o tema, são extraídas três condições que compõem o nosso modelo – *crise econômica*, *escândalos de corrupção* e *protestos de rua*. Além disso, como já mencionado, justificamos a inclusão de uma condição – *reprovação do governo* – e a alteração de outra que é de uso corrente nessa agenda de pesquisa; assim, a minoria legislativa deixa de ser central para dar lugar à *oposição legislativa majoritária*. Nos Capítulos 2, 3 e 4 realizamos a narrativa analítica de todos os governos [casos], estruturada pelas condições e seus indicadores. Essa narrativa já confirma a validade do modelo e a tese defendida; mas, com a intenção de reforçar sua comprovação, no Capítulo 5, analisamos novamente todos os casos e condições por meio de testes QCA. Após diversos testes, temos a confirmação de que os *impeachments* resultam de uma *rede causal* de configurações em que a *rejeição* ao Presidente e a atuação de uma *oposição legislativa majoritária* aparecem como condições suficientes, o que significa que foram as causas das quedas Presidenciais.

2 AS CONDIÇÕES PARA A DEPOSIÇÃO DOS PRESIDENTES: ABORDAGENS E MODELO EXPLICATIVO

Este capítulo contextualiza o problema analisado na tese no âmbito do debate da literatura e, além disso, apresenta o modelo explicativo que é utilizado no estudo dos casos de *impeachment* brasileiros. A abordagem das interrupções de mandatos Presidenciais, como procuramos mostrar, está inserida no debate sobre a forma de governo presidencialista, que se divide em dois grupos. De um lado, há pesquisadores que se posicionam de maneira crítica em relação ao desempenho institucional do presidencialismo por considerarem que esse arranjo constitucional é estruturalmente desenhado para estimular crises para as quais ele mesmo não tem solução. Segundo os analistas, o presidencialismo é um sistema que estimula conflitos permanentes entre Executivo e Legislativo que resultam em crises de governo que, algumas vezes, desembocam numa crise institucional. De outro lado, há especialistas que alegam que há diversas modalidades de presidencialismo e que, alguns deles, em dadas circunstâncias, podem ser governáveis sem abalos institucionais.

A frequência elevada das interrupções de mandatos presidenciais nos últimos anos voltou a acender esse debate. Agora, segundo os analistas, a instabilidade intrínseca ao presidencialismo encontrou uma válvula de escape que evita os clássicos golpes de Estado e possibilita a resolução do conflito entre Executivo e Legislativo dentro dos parâmetros democráticos. Trata-se de modalidades de deposição presidencial por vias constitucionais lideradas pelos Parlamentos – assim, as crises políticas na América Latina não resultam mais na interrupção da democracia, mas apenas na interrupção dos mandatos de Presidentes que não são mais tolerados pela oposição parlamentar e nem pela maioria da população. Desse debate emergiu a agenda de pesquisas que identificou as condições necessárias para a efetivação de *impeachments*. A partir da análise dessa literatura, identificamos as condições que são incluídas no nosso modelo explicativo.

2.1 Ambiente Institucional: Presidencialismo e Crises Políticas

Faz algum sentido discutir se o presidencialismo é ou não uma condição para o *impeachment*? Poder-se-ia dizer que essa discussão é totalmente dispensável, pois, embora essa forma de governo seja uma condição necessária para a interrupção do mandato do chefe do Executivo, trata-se de uma condição trivial. Sem dúvida, é evidente que, para a deposição Presidencial, é necessário que exista um Presidente e que, portanto, a forma de governo seja a presidencialista. Contudo, é imprescindível discutir essa condição porque o desenvolvimento do debate acerca dos efeitos institucionais do presidencialismo envolve duas perspectivas acerca do tipo de causalidade condicional dessa forma de governo nos casos de deposição de Presidentes. Por um lado, pesquisadores de uma determinada linha teórica estabelecem que o próprio Presidencialismo é a condição suficiente para a deposição do chefe do Executivo, pois esse sistema seria intrinsecamente instável e tenderia ao colapso (LINZ, 1990, 1994; LINZ; VALENZUELA, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997; AMES, 2000); por outro lado, há análises de outra vertente teórica que entendem que o Presidencialismo é uma condição necessária, embora trivial. Essa distinção é relevante porque, no primeiro caso, as condições institucionais e sociais para o *impeachment* são secundárias, uma vez que a própria forma de governo seria a causa inevitável das deposições Presidenciais; no segundo caso, o Presidencialismo não é o responsável direto pela destituição do chefe do Executivo e, dessa forma, as condições institucionais e sociais para a sua realização são centrais.

2.1.1 Presidencialismo e Crises Institucionais

Para aqueles que sugerem que o presidencialismo é uma condição suficiente, as deposições são sempre decorrentes de alguma crise política grave induzida pelo próprio arranjo institucional. Ou seja, os Presidentes são destituídos do cargo não apenas porque, no presidencialismo existem Presidentes [condição de trivialidade], mas, acima de tudo, porque o presidencialismo é uma forma de governo inclinada a gerar impasses intransponíveis entre o Executivo e o Legislativo [condição suficiente]. Segundo esse raciocínio, além da efetiva separação dos Poderes, ocasionada pela “legitimidade dual” que opõe o mandato Presidencial ao mandato parlamentar, as democracias presidencialistas costumam não favorecer a *accountability* horizontal e vertical, pois quem vence a eleição julga ter sido investido do direito

de governar praticamente sem constrangimentos institucionais – e quando essa “democracia delegatória” encontra vetos no Parlamento, o Presidente recorre ao “decretismo”, o que contribuiria para o agravamento das tensões entre os Poderes (LINZ, 1990; O’DONNELL, 1994; AMES, 2000; VALENZUELA 2004). Inclusive, essa dinâmica de instabilidade institucional seria incrementada, posteriormente, pela “combinação explosiva” de presidencialismo com multipartidarismo. Isso pois, um sistema multipartidário tornaria o modelo ingovernável porque instável e fragmentado, impossibilitando a construção de governos majoritários. Assim, no presidencialismo multipartidário teríamos o pior de dois mundos (MAINWARING, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1997; AMES, 2000).

Portanto, a estrutura institucional presidencialista seria a causa das recorrentes crises políticas que resultaram em golpes de Estado ou na interrupção constitucional do mandato Presidencial; afinal, o seu desenho institucional, ao invés de incentivar a cooperação, estimula o conflito entre os Poderes. Uma das principais razões desse potencial confronto residiria nas legitimidades independentes do chefe do Executivo e dos parlamentares – ambos são eleitos diretamente pelo voto popular.⁸ Dessa maneira, inversa à fusão do Legislativo com o Executivo, uma característica do parlamentarismo, a efetiva separação dos Poderes, prevista no Presidencialismo, seria o atributo responsável pelas tensões frequentes entre o Presidente e o Congresso (LINZ, 1990; LINZ; VALENZUELA, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997; AMES, 2000; VALENZUELA, 2004). Ainda segundo essa perspectiva, quando uma crise de governo atinge um determinado limite conflituoso, emerge uma crise institucional marcada por algum impasse inegociável entre o Presidente e o Parlamento. O desfecho dessa situação pode ser trágico para a democracia – um golpe de Estado. Nesse contexto, o golpe de Estado apareceria como a única solução para a crise institucional porque, no presidencialismo, o mandato do chefe do Executivo é fixo, o que significa que ele não pode ser removido do cargo mesmo quando a sua popularidade é baixa ou quando há conflitos políticos irreconciliáveis entre o Presidente e os Deputados e Senadores. Então, o mandato fixo do Presidente – e também dos parlamentares – impede que as situações de impasse encontrem alguma saída institucional dentro dos parâmetros democráticos.

⁸ De acordo com Sartori (1996) três critérios definem o sistema presidencialista: (1) o chefe de Estado eleito pelo voto popular para um mandato fixo, (2) o Poder Executivo é incumbência do Presidente e (3) o gabinete ministerial é nomeado e demitido pelo Presidente. Conforme Shugart e Carey (1992), de acordo com sua origem, no presidencialismo, (1) o Chefe do Executivo é escolhido por eleição popular, (2) os mandatos do Presidente e dos parlamentares são fixos, (3) Executivo e Legislativo não dependem de confiança mútua, (4) o Presidente decide a composição do governo e (5) o Presidente possui alguns poderes legislativos previstos pela Constituição.

Nos últimos anos, todavia, a literatura de política comparada identificou o surgimento de uma alternativa para a resolução institucional das crises políticas mais graves, sem a necessidade de rupturas com o regime democrático. Trata-se da deposição constitucional dos Presidentes por meio de dispositivos legais como (a) declaração de vacância do poder, (b) declaração de incapacitação mental e (c) afastamento por processos de *impeachment*. Em realidade, desde 1990, o uso desses artifícios se tornou frequente na América Latina, o que despertou o interesse dos especialistas. O *impeachment*, por exemplo, que responde por uma quantidade elevada de casos de interrupção de mandatos Presidenciais, é um caso de evolução institucional (ROTTA, 2019), pois sua prática o levou a adquirir uma função que não havia sido prevista originalmente, qual seja, a sua aplicação para a resolução de crises políticas graves. De fato, os requisitos jurídicos dos processos de *impeachment* se tornaram secundários, dando lugar aos aspectos políticos que servem de motivação para a oposição parlamentar destituir um Presidente indesejado ou inábil para equacionar as crises de governo. Há até quem entenda que o *impeachment* se transformou numa arma política das oposições parlamentares ou numa nova forma de golpe de Estado (SANTOS, 2017).

Ainda assim, em ambos os casos – deposição por golpe de Estado ou por algum instrumento constitucional –, mantém-se inalterada a suposição teórica de que o regime presidencialista é propenso a crises de governo que podem se converter em crises institucionais. Mais especificamente, as crises de governo são decorrentes da legitimidade dual que, estruturalmente, opõe o Executivo ao Legislativo; as crises institucionais, por sua vez, são desencadeadas pelo mandato fixo que impede a remoção automática de chefes de Governo que não contam mais com o apoio da maioria legislativa e da população. Dessa forma, tanto os golpes de Estado como as deposições constitucionais são respostas políticas às crises institucionais induzidas pela estrutura legal do Presidencialismo – *impeachments*, nesse caso, seriam menos catastróficos do que os clássicos golpes de Estado, que não apenas interrompem o mandato Presidencial, mas também a própria democracia. A diferença nesses dois casos é o desfecho do processo político – no primeiro, as crises de governo, desencadeadas pelo presidencialismo, sempre resultam em crises institucionais e golpes de Estado; no segundo, tais crises podem ser solucionadas dentro dos parâmetros legais e democráticos.

Entretanto, como mostraram os estudos sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro, essa forma de governo não é necessariamente conflituosa (ABRANCHES, 1988, 2019; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; CHEIBUB; LIMONGI, 2004; SANTOS, 2003; POWER, 2009; MELO; PEREIRA, 2013), o que significa que é plenamente plausível que os

Presidentes concluíam os seus mandatos sem maiores contratemplos. Isso é possível porque nem todos os presidencialismos são iguais, ou seja, há uma variabilidade de arranjos institucionais que caracterizam diversos tipos de presidencialismo (SHUGART; CAREY, 1992; MAINWARING; SHUGART, 1997; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; CHEIBUB, 2002, 2007; SANTOS, 2003; CHEIBUB; LIMONGI, 2004; CHEIBUB; LIMONGI; SAIEGH, 2004; POWER, 2009; MELO; PEREIRA, 2013). Existem casos em que os Executivos possuem poderes legislativos, além de controlar recursos que são indispensáveis à sobrevivência eleitoral dos parlamentares, como cargos na administração estatal e o orçamento público. Isso significa que os Presidentes dispõem de instrumentos de incentivo à cooperação do Parlamento para a formação de coalizões majoritárias que votarão disciplinadamente a favor dos projetos de interesse do governo.

No contexto brasileiro, a governabilidade é assegurada, ainda, pela própria estrutura centralizada do processo legislativo, controlado pelas lideranças dos partidos e pelo poder de agenda dos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; SANTOS, 2003; MELO; PEREIRA, 2013). Sobretudo, foi crucial atribuir ao Presidente da República a prerrogativa constitucional de proposição da peça orçamentária e do poder de decreto, representado pelas Medidas Provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), a fim de superar os impasses que levaram à paralisia decisória que resultou no golpe de 1964. Com efeito, os achados empíricos desses estudos mostraram que, conforme o tipo de presidencialismo, é possível eliminar ou pelo menos reduzir sensivelmente o conflito potencial entre o Executivo e o Legislativo, mesmo quando o sistema é multipartidário, pois o Presidente conta com instrumentos para formar e manter coalizões majoritárias de governo, tais como poder orçamentário, de agenda e administrativo (POWER, 2009; POWER et al., 2012).

Essas conclusões, entretanto, apontam para duas ponderações necessárias. Em primeiro lugar, ainda que o Presidente detenha prerrogativas institucionais e um estoque de recursos que podem ser utilizados para a formação de coalizões legislativas majoritárias, estruturalmente, o presidencialismo persiste como regime desprovido de um dispositivo constitucional para a superação automática de crises de governo (ABRANCHES, 1988, 2019). Em realidade, mesmo quando o Presidente forma uma coalizão majoritária, ele sempre ficará exposto a investidas da oposição em situações de crises mais graves – isso sem contar que o Presidente, em nenhuma hipótese, poderá perder o apoio da maioria parlamentar. Em segundo lugar, nessas circunstâncias, como exemplificam os casos de Collor e Dilma, todos os dispositivos institucionais à disposição do Executivo serão inócuos se o Presidente não tiver as

habilidades necessárias para lidar com situações de crise política e, devido a isso, permitir que se forme no Congresso uma oposição majoritária.

Em tais circunstâncias, a centralização do processo legislativo pode até atuar de forma negativa para o Executivo, pois as lideranças partidárias serão capazes de retirar facilmente o seu apoio ao governo e, mais do que isso, elas podem bloquear os projetos de interesse do Presidente no Parlamento. Numa situação limítrofe entre uma crise de governo e uma crise institucional, as lideranças que retiraram o seu apoio ao Presidente podem se aliar aos partidos oposicionistas para formar uma aliança legislativa majoritária de oposição ao governo e, assim, atuar de maneira coordenada para interromper o mandato Presidencial. Isso quer dizer que, quando o Presidente tem habilidades para fazer negociações políticas, ele consegue mobilizar eficazmente suas prerrogativas constitucionais, pois contará com o suporte de uma coalizão partidária governista no Congresso; essa coalizão majoritária seguirá fiel ao Presidente porque as bancadas são controladas pelas lideranças partidárias, que detêm o poder de agenda do processo legislativo. Mas, quando o Presidente não é politicamente habilidoso e, por consequência, falha na condução da articulação política do governo e na gestão da coalizão, a estrutura centralizada dos trabalhos legislativos pode ser negativa para o seu mandato.

Tudo isso indica que o presidencialismo de coalizão depende da liderança do Presidente para formar e manter suas alianças. Sem isso, o Presidente ficará vulnerável quando emergirem crises políticas graves, especialmente se estas ganharem uma dimensão social, representada pela reprovação popular do seu mandato e por massivos protestos de rua exigindo sua renúncia. Nesse sentido, visto como uma condição necessária, embora trivial, para o *impeachment*, a forma de governo presidencialista, seja em qualquer uma de suas variações, deve ser analisada com bastante atenção, pois se trata de uma estrutura institucional que estabelece o terreno no qual transcorre a competição pelas políticas e pela legislação. Consequentemente, o presidencialismo é uma estrutura institucional que não apenas condiciona as estratégias dos atores – Presidente, parlamentares, partidos, burocracia –, mas que exige deles habilidades indispensáveis, principalmente do Presidente da República.

Enfim, se o Presidencialismo é uma condição trivial para as deposições constitucionais dos chefes do Executivo, não obstante, ele deve ser visto como uma condição ambiental relevante para a análise da capacidade de liderança do Presidente. Afinal, crises de governo, que geralmente são comuns em qualquer desenho constitucional, podem evoluir para crises institucionais ou, então, podem ser resolvidas sem maiores transtornos, a depender da

habilidade das lideranças políticas para lidar com as conjunturas econômicas e sociais. Nesse cenário, o Presidente é um ator central, pois quando ele não tem as competências necessárias ou tem fastio para o jogo político – para as negociações e para a gestão da coalizão –, suas relações com o Parlamento serão marcadas por conflitos e impasses, e as crises de governo sempre correm o risco de se converter em crises institucionais. Se isso coincidir com a emergência de uma crise política mais ampla, com impactos sociais, surgirá o cenário propício para a interrupção do mandato Presidencial.

Isso significa que, quando cai, o Presidente não é simplesmente derrubado; ele, de alguma maneira, contribuiu para a sua própria queda. Ele não soube cultivar nem o apoio do Legislativo e nem o apoio popular; ele não conseguiu equacionar *crises econômicas* e não soube lidar com *escândalos políticos*, o que fez com seu governo viesse a ser reprovado pela população. Incapaz de reverter esse quadro, o Presidente poderá enfrentar *protestos de rua* que pedem a sua cabeça. Diante disso, se o Presidente não foi capaz de formar ou de manter uma coalizão governista majoritária no Legislativo, sua deposição será praticamente inevitável.

Sendo assim, o “dilema institucional do presidencialismo de coalizão” não reside apenas em conceber reformas constitucionais que deem maior proteção aos Presidentes em situações de crises políticas (ABRANCHES, 1988, 2019), mas também em saber fazer a escolha de lideranças que tenham a capacidade de desempenhar adequadamente as funções políticas exigidas pelo cargo. Essa é uma atribuição intransferível dos partidos, já que são eles que selecionam as candidaturas e coordenam as estratégias de competição eleitoral. As direções partidárias devem ter a consciência de que o presidencialismo exige uma capacidade de liderança que é indispensável para seu bom funcionamento.

Devido a esses aspectos, pode-se dizer, então, que a forma de governo presidencialista oferece a estrutura institucional na qual as crises de governo têm o potencial de se converter em crises institucionais. Isso faz com que essa condição, embora não suficiente, seja necessária, e que, apesar de ser trivial, é crucial para a análise das demais condições políticas que estão presentes na interrupção dos mandatos Presidenciais. Em outros termos, sua trivialidade não implica que possamos descartar a análise do processo político por meio do qual as crises de governo se transformam em crises institucionais que, por sua vez, encontram sua resolução na destituição dos Presidentes. A conjunção de condições políticas – cuja compreensão demanda a análise da ação estratégica dos Presidentes no interior da estrutura institucional

presidencialista – com condições sociais leva às configurações que resultam na destituição dos chefes do Executivo por algum procedimento constitucional.

2.2 Condições Institucionais, Sociais e Integradas

A literatura especializada no estudo das interrupções presidenciais pode ser dividida em duas correntes explicativas. A primeira é *institucionalista*, pois dá maior peso às variáveis institucionais, principalmente a ausência de uma *maioria parlamentar* que apoie o Presidente (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; BERNTZEN; MARSTEINTREDET 2008; MUSTAPIC 2010; KIM; BAHRY, 2008; VALENZUELA, 2004; HELMKE, 2008). Em termos interpretativos, pode-se dizer que essa linha explicativa é otimista, dado que os analistas entendem que as interrupções dos mandatos Presidenciais indicam um processo de “parlamentarização” do presidencialismo, capaz de torná-lo mais flexível em situações de impasse entre os Poderes. Devido a essa inovação, acreditam os analistas, os países presidencialistas estão menos propensos ao colapso das suas instituições democrática.

A segunda corrente interpretativa dá maior destaque às condições sociais para a deposição dos Presidentes (HOCHSTETLER, 2006; EDWARDS; HOCHSTETLER, 2009; PÉREZ-LIÑÁN 2007; EDWARDS, 2009; OLLIER, 2008; KIM, 2014). Nesse caso, os *protestos de rua* aparecem como a principal condição explicativa para as interrupções de mandatos presidenciais. Mesmo quando a destituição se dá pelo congresso, pela via institucional, ela seria apenas uma resposta a ação popular nas ruas. Em termos interpretativos, essa corrente também é otimista em relação às interrupções Presidenciais, pois considera que as quedas dos chefes do Executivo são motivadas, acima de tudo, pela ação popular. Sendo assim, as deposições seriam o resultado de uma nova forma de *accountability vertical*, uma espécie de *recall* popular dos mandatos Presidenciais. Mais do que isso, os *protestos de rua* são considerados o novo Poder Moderador dos regimes civis, uma forma de imposição da vontade popular aos governantes que é superior ao próprio desenho institucional.

Nos últimos anos, porém, alguns pesquisadores perceberam que as condições institucionais e sociais devem ser incluídas num modelo de análise integrado para explicar a variedade de interrupções de mandatos Presidenciais (PÉREZ-LIÑÁN, 2014, 2016; MARSTEINTREDET, 2014). Algumas dessas condições, no entanto, podem estar ausentes ou

presentes a depender de cada caso, de modo que qualquer explicação padronizada deve, antes, avaliar, por meio de análises qualitativas comparadas, as configurações condicionais mais frequentes. Esse desenvolvimento recente permite um avanço metodológico e conceitual mais rigoroso no estudo das posições constitucionais dos Presidentes, inclusive porque consiste em superar a contraposição predominante entre as explicações apenas institucionais ou exclusivamente sociológicas.

2.2.1 *A Explicação Institucional*

Os analistas que investem na explicação institucional das interrupções de mandatos Presidenciais geralmente apontam para uma variável central: o apoio da *maioria legislativa* ao Executivo. Dado que o processo de afastamento depende de decisão parlamentar, a arena institucional legislativa seria a definidora da sorte dos Presidentes. Indicada pelo tamanho da bancada partidária da coalizão de governo, o apoio da *maioria legislativa* é considerado crucial para barrar qualquer tentativa de destituição do Presidente. A ausência de maioria ou a existência de uma maioria frágil deixaria o mandato Presidencial vulnerável a ataques da oposição.

Arturo Valenzuela (2004), o pioneiro na abordagem do tema, procurou sustentar que interrupções de mandatos presidenciais, tratam-se da confirmação dos efeitos já previstos dos “perigos do presidencialismo.” Portanto, a ausência de saídas institucionais para crises de impasse entre legislativo e executivo, a falta de incentivos para realizar e manter coalizões políticas estáveis, o tempo de mandato presidencial fixo, a falta de cooperação com o parlamento, governos sem maiorias parlamentares, seriam as principais para o que ele chama ainda de *Presidências Fracassadas*. Além de suas falhas institucionais intrínsecas, o presidencialismo permitiria a personalização da autoridade na figura do presidente, fazendo com que os problemas do governo apareçam aos olhos do público como erros individuais do próprio incumbente, mas sem contar com instrumentos efetivos de *accountability* vertical. O autor chama a atenção, em uma contribuição original, para o poder de decreto dos presidentes latino-americanos, isso é, a possibilidade de criar políticas por meio de decretos-leis que, apenas posteriormente, passam pelo crivo do Parlamento, que seriam mais um fator de instabilidade política, pois quanto mais poderes de decreto um presidente possuísse, pior seria sua relação

com o parlamento. Recorrendo ao poder de decreto, os presidentes poderiam tornar-se mais fortes, porém, o sistema presidencialista ficaria mais frágil, incentivando o confronto.

Numa análise abrangente, Kim e Bahry (2008) avaliaram casos da Europa, Ásia, África e América Latina, no período de 1974 a 2003, justamente com o objetivo de identificar as variáveis institucionais que estão associadas à vulnerabilidade dos Presidentes. Suas conclusões indicam que governos divididos na Câmara Baixa estão mais sujeitos à destituição do chefe do Executivo. De acordo com sua análise, quanto menor a quota de assentos dos apoiadores do Presidente, maior o potencial para a ocorrência de sua queda. Além disso, Presidentes que vencem as eleições com uma pequena diferença de votos em relação aos demais concorrentes enfrentam maiores problemas para terminar os seus mandatos. A vitória apertada indicaria uma sociedade dividida e, portanto, a baixa legitimidade do novo Presidente. Quando isso se alia a um reduzido apoio parlamentar, estão dadas as condições institucionais para a destituição. Para os autores, essas variáveis institucionais são mais relevantes do que a existência de *crise econômica* [inflação elevada], de *escândalos de corrupção* e de *protestos de rua*. Neste último caso, entretanto, os dados indicaram haver maior impacto na América Latina do que em outras regiões onde as manifestações populares não tiveram tanto peso.

Llanos e Marsteintredet (2010) também identificaram a relevância dos *protestos de rua* para a interrupção dos mandatos Presidenciais na América Latina. Aliás, sua análise sugere que esse fenômeno é majoritariamente sul-americano e que, ainda, resulta de um processo complexo e multifacetado, envolvendo uma cadeia de eventos que são extremamente difíceis de se distinguir com precisão. De acordo com eles, as destituições Presidenciais dependem do efeito combinado de uma conjunção de fatores que se cruzam num momento particular no tempo, criando as condições perfeitas para uma “tempestade” que atinge o governo. Ou seja, *crises econômicas*, inexistência do apoio da *maioria parlamentar* [rupturas nas coalizões, crises intragovernamentais, impasses entre os Poderes] *escândalos políticos* e *protestos de rua* frequentemente precedem a deposição dos Presidentes.⁹

Mesmo assim, segundo sua análise, os *protestos de rua* não são a principal força por trás do colapso dos governos, mas sim a ação legislativa. Em realidade, as manifestações

⁹ Para os autores, haveria, ainda, três outras variáveis relevantes para a ocorrência desse fenômeno: a maturidade da democracia, a performance econômica do país e as políticas intragovernamentais. A maturidade da democracia é um fator subjacente que pode ser uma condição necessária para um escândalo evoluir até um *impeachment*, mas sem colocar em risco o próprio regime democrático. No tocante às variáveis estruturais, a instabilidade econômica, o baixo crescimento e a impopularidade do governo contribuem para promover protestos de rua e enfraquecer a presidência.

populares geralmente são o último fator numa sequência de acontecimentos que levam à queda do Presidente. De maneira similar, a composição do gabinete ministerial é outro fator fundamental, assim como sua sustentabilidade ao longo do mandato. Por isso, se a gestão da coalizão for uma fonte de insatisfações e instabilidade, rupturas nas alianças legislativas e divisões no partido do Presidente podem enfraquecer seu o apoio no Congresso.¹⁰

Analisando as diferenças e semelhanças das condições favoráveis à interrupção da democracia e à interrupção do mandato Presidencial, Álvarez e Marsteintredet (2010) reforçaram a explicação institucional. De acordo com seu estudo, somente varáveis institucionais estão associadas aos colapsos presidenciais – conforme aumenta o número de partidos e/ou o número de assentos do partido do Presidente diminuem, aumentam as chances de “colapso Presidencial”; por outro lado, esses fatores não tiveram nenhum impacto nos “colapsos democráticos”. A conclusão mais geral a que chegaram esses analistas dialoga criticamente com o pessimismo de Juan Linz em relação ao presidencialismo – para eles, essa forma de governo não representa mais uma ameaça à democracia na América Latina, uma vez que os impasses entre o Executivo e o Legislativo não aumentam as chances de colapso do regime. Em suma, Linz estava certo sobre o presidencialismo ser instável e também sobre o “colapso presidencial” – interrupção dos mandatos – em decorrência das situações de impasse, mas estava errado sobre o presidencialismo provocar “colapsos democráticos”.

Constatações semelhantes fizeram Berntzen e Marsteintredet (2008) ao afirmarem que os regimes presidencialistas são mais flexíveis do que se poderia imaginar, e que, portanto, são capazes de lidar com intensos conflitos políticos sem resultar num golpe de Estado. Das vinte interrupções de mandatos presidenciais que eles analisaram, apenas duas terminaram em reversão para um regime autoritário; além disso, no único caso em que houve um golpe de Estado, o retorno às regras democráticas ocorreu em questão de dias. Desse modo, as quatorze deposições por meios constitucionais são tomadas como evidência da flexibilização do mandato Presidencial, assim como da dependência do Executivo em relação ao Legislativo e também do fortalecimento da *accountability* popular entre as eleições.

¹⁰ Além do apoio da *maioria legislativa*, Llanos and Marsteintredet (2010) destacam a relevância de se analisar a relação entre o Presidente e o Vice-Presidente, pois indisposições e animosidades entre esses dois atores podem ter consequências imprevisíveis para a estabilidade do governo e o mandato Presidencial. Em determinados casos, Vice-Presidentes têm poucos incentivos para dar suporte aos Presidentes em situações de crise de governo, principalmente porque correm o risco de serem destituídos conjuntamente; por outro lado, distanciando-se dos Presidentes, os Vice-Presidentes têm chances de assumir o governo no caso renúncia ou de destituição do titular do cargo.

O aspecto institucional de sua análise reside na ênfase de suas conclusões ao poder de controle do Legislativo sobre o Executivo. Segundo eles, em vários países, quando houve conflito entre o Presidente e o Parlamento, quem prevaleceu foi o Parlamento que, no exercício de suas atribuições constitucionais, colocou limites na ação do Executivo e, conforme o caso, destituiu do cargo o seu titular. Tais procedimentos, inclusive, são equivalentes aos adotados no parlamentarismo, de modo que a rigidez do mandato Presidencial não é um empecilho à aplicação de mecanismos institucionais para abreviar sua estadia na posição de chefe do Executivo. Assim, ao invés de ruptura democrática, a América Latina vem adotando a interrupção constitucional do mandato Presidencial por meio da ação parlamentar.

Em concordância, Llanos e Marstentredet (2010) destacam que as recentes experiências na América Latina, de fato, demonstraram que governos podem colapsar sem ameaçar a sobrevivência da democracia. Em realidade, as democracias presidencialistas latino americanas teriam encontrado uma forma democrática de resolução de suas crises políticas. As intervenções militares não são mais necessárias, pois o presidencialismo absorveu um procedimento parlamentarista para flexibilizar o mandato Presidencial e submeter o Presidente ao controle político do Congresso – uma espécie de voto de desconfiança. Mesmo que os *impeachments* não sejam decorrentes de crimes de responsabilidade, sua aplicação para resolver crises políticas graves, na perspectiva desses pesquisadores, não viola as regras democráticas, uma vez que os protocolos formais são cumpridos e o Parlamento tem a atribuição de julgar o Presidente. E mais, esse expediente preserva a democracia contra um golpe de Estado.

Sem entrar no mérito das possíveis violações institucionais que porventura representem o uso do *impeachment* como uma “arma política” ou como uma “moção de desconfiança” para resolver impasses entre o Presidente e o Parlamento, cabe repetir aqui que a identificação da centralidade das variáveis institucionais nas deposições Presidenciais aponta para uma condição que a literatura considera indispensável: o apoio da *maioria legislativa* ao Presidente. Quando Kim e Bahry (2008) chamam a atenção para a relevância da diferença dos votos obtidos pelo Presidente eleito em relação à votação dos outros candidatos, o mais relevante é avaliar se essa polarização social também se traduz em polarização no Parlamento – portanto, o apoio da *maioria legislativa* persiste como o mais importante. Quando Llanos e Marsteintredet (2010) mencionam a necessidade de uma boa relação entre o Presidente e o Vice-Presidente, o mandato Presidencial corre maior perigo quando não há o respaldo da *maioria legislativa* e, assim, o Vice-Presidente pode surgir como uma alternativa para substituí-lo. Quando Álvarez e Marsteintredet (2010) apontam para a relação entre o número de cadeiras

legislativas controladas pelo partido do Presidente e sua destituição, de maneira indireta, estão tangenciando algo mais amplo, que é o apoio da *maioria legislativa*. Quando Berntzen e Marsteintredet (2008) destacam a atuação quase-parlamentarista do Legislativo nos processos de interrupção dos mandatos Presidenciais, também estão tratando da necessidade de apoio da *maioria legislativa* ao chefe do Executivo.

2.2.2 A Explicação Social

De forma pioneira, Hochstetler (2006) pavimentou o caminho das explicações sociológicas dos processos de interrupção de mandatos Presidenciais. Sua análise deu ênfase ao papel dos movimentos sociais e dos *protestos de rua* como as variáveis respostáveis pela queda dos Presidentes. Para a pesquisadora, o afastamento dos militares da vida política abriu espaço para que os *protestos de rua* viessem a ocupar a posição de “Poder Moderador” nas novas democracias sul-americanas. Desse modo, as contestações populares em grande escala desafiam os Presidentes porque podem provocar uma grave crise política. Afinal, uma vez desafiado, o Presidente pode sobreviver no cargo ou, se não contiver a onda de protestos, pode ser destituído.

Por essa perspectiva, as variáveis institucionais não são suficientes para explicar a deposição dos Presidentes, uma vez que desconsideram as relações entre o Estado e a Sociedade. Porém, segundo o seu raciocínio, mais do que o desgaste nas interações do Presidente com o Parlamento, o que afeta o mandato Presidencial é a sua reprovação popular. Obviamente, contar com uma *maioria legislativa* é relevante, mas, o que mais importa é que todos os Presidentes implicados em escândalos de corrupção, e adotavam políticas neoliberais, provocaram a insatisfação popular. Nesse contexto de baixa popularidade do governo, emergiram os *protestos de rua* que exigiam a saída dos Presidentes. Por outro lado, todas as tentativas exclusivamente parlamentares de deposição Presidencial fracassaram.

A ausência de *protestos de rua* em casos de conclusão de mandato, e sua presença nos casos de destituição, levou Hochstetler (2006) a concluir que essa variável é central para a explicação das quedas Presidenciais. Seus dados mostraram que, de fato, os Presidentes que não contavam com o apoio de *maiorias legislativas* foram os mais contestados e, por

consequência, caíram com maior frequência¹¹ – essa correlação, inclusive, reforçaria a suposição de que a junção de presidencialismo com multipartidarismo seria problemática. Contudo, mesmo nesses casos, sem *protestos de rua* os efeitos negativos dessa combinação não se manifestam. Em outras palavras, *protestos de rua* exercem maior efeito quando o presidencialismo é multipartidário e o Presidente não obtém o apoio da maioria legislativa; mas, sem *protestos de rua*, seu mandato permanecerá seguro, mesmo em modelos presidencialistas multipartidários.

Hochstetler (2006), então, saúda entusiasticamente esse fenômeno, por considera-lo uma evidência do fortalecimento da democracia das ruas, manifesta na forma de uma efetiva *accountability* vertical. É claro que, para ela, a elevada quantidade de contestações populares aos Presidentes e as inúmeras crises políticas mostravam que o presidencialismo é uma forma de governo que tende ao colapso, como já previra Juan Linz; entretanto, esse colapso já não significa um retorno ao autoritarismo, graças ao fortalecimento da Sociedade Civil. Ao seu modo, portanto, as democracias da América Latina evoluíram para um modelo híbrido que mescla a estrutura institucional presidencialista com os mecanismos de controle político do Executivo pelo Legislativo inerente ao parlamentarismo. Ademais, esse modelo híbrido conta agora com uma intensa participação popular nesse processo de *accountability* do governo.

Uma lógica parecida fundamenta o estudo comparativo e metodologicamente inovador de Pérez-Liñán (2007). Em sua análise qualitativa comparada dos casos de *impeachment* na América Latina, ele concluiu que as interrupções de mandatos Presidenciais são indicativas de uma tendência mais ampla da democracia na região. Tratar-se-ia, essencialmente, de um novo padrão de instabilidade política em que os Presidentes são removidos do cargo sem golpe de Estado e sem a “quebra” do processo democrático, como ocorria outrora. Nesse cenário, o *impeachment* emergiu como o mais poderoso instrumento para depor Presidentes “indesejáveis” sem, no entanto, destruir a ordem constitucional.

Nesse contexto, nem sempre a oposição política foi capaz de iniciar um processo de *impeachment* contra o chefe do Executivo. Para tanto, faz-se necessária a presença de algumas variáveis sociais, tais como *escândalos de corrupção* envolvendo o Presidente ou pessoas próximas, expostos sistematicamente pelos meios de comunicação, e, paralelamente, a persistência de *crises econômicas* que desencadeiam a insatisfação popular. A junção dessas

¹¹ Dos 31 Presidentes com minorias, 14 [45%] deles foram contestados, e 8 [25%] caíram; enquanto isso, dos 9 Presidentes com maioria legislativa, 2 [22%] foram contestados e apenas 1 [11%] caiu.

condições provoca o desgaste da imagem do Presidente junto aos eleitores e, por consequência, a contestação da sua capacidade administrativa. Dadas tais condições, quando o Presidente falha em manter o controle da *maioria parlamentar*, seja porque sua base é pequena ou porque seu próprio partido está dividido, a probabilidade de sua deposição pelo Congresso aumenta consideravelmente. Mas, para o pesquisador, a variável mais relevante para a explicação das deposições é a presença e a amplitude social dos *protestos de rua* contra os Presidentes. Os *protestos de rua*, é claro, são o resultado de uma sequência de eventos vinculados à *crise econômica* e aos *escândalos de corrupção*, pois, como já mencionado, eles contribuem para o desgaste do Presidente e, assim, para enfraquecer o seu apoio popular, aumentando, assim, a sua rejeição. Motivados pela impopularidade do Presidente, os *protestos de rua* são a força motriz da crise política que resulta na sua destituição – quanto mais massivas e socialmente amplas tais manifestações, maiores as chances de queda do chefe do Executivo.

Iniciada a crise política, e deflagrada a ação popular contra o governo, caberá ao Parlamento a decisão sobre remover ou não o Presidente; por isso, o apoio legislativo ao governo é crucial. O Presidente depende do suporte da *maioria legislativa* ou pelo menos de uma quantidade de votos fiéis que seja o bastante para evitar a aprovação do seu *impeachment* – algo que Pérez-Liñán (2007) denominou de *escudo legislativo*. Sem esse apoio, e acossado pelos *protestos de rua*, o Presidente tem apenas dois caminhos a seguir: ou renuncia ao mandato para evitar a perda dos seus direitos políticos ou tenta resistir no cargo. Todavia, se resistir, correrá o risco de ser deposto pelo Parlamento mediante a aplicação de algum dispositivo institucional. Desse modo, apesar da ação parlamentar figurar como o último elemento da sequência de eventos que geram as condições para o *impeachment*, a mobilização popular ocupa uma posição mais central na sua análise. Isso porque, em sua perspectiva, a interrupção do mandato Presidencial somente se concretizará se houver intensos *protestos de rua* contra o governo. Em seu modelo explicativo, quando uma coalizão social ampla toma as ruas para exigir a renúncia ou a deposição do Presidente, sua queda é praticamente garantida. Logo, os *protestos de rua* são a condição mais relevante para o “colapso Presidencial”; a ação parlamentar, nesse contexto, apenas se encarregaria do ritual constitucional da cassação do mandato.

Sendo assim, o confronto Legislativo-Executivo não necessariamente levaria a uma crise institucional solucionada pela deposição do Presidente, seja porque o Parlamento não desempenha um papel central em todas as crises políticas, seja porque os parlamentares podem cooperar com o Executivo diante de uma situação de emergência nacional. Isso mostra que é

necessário distinguir os momentos quando o Congresso atua simplesmente para controlar e responsabilizar o Presidente daqueles quando os parlamentares atuam visando a confrontar institucionalmente o Executivo. No primeiro caso, trata-se de um procedimento de rotina das democracias, que, algumas vezes, produzem crises de governo, mas não crises institucionais. No segundo caso, trata-se de uma crise institucional que pode levar à ruptura democrática ou, em episódios menos dramáticos, à deposição constitucional do Presidente.

Suas conclusões apontam, então, para três aspectos. Em primeiro lugar, no novo contexto histórico latino-americano, os militares não têm sido o principal fator de instabilidade governamental. Em segundo lugar, os Presidentes foram impedidos não apenas porque os *escândalos de corrupção* serviram de justificativa para uma investigação conduzida pelo Congresso, mas também porque os parlamentares não tiveram incentivos partidários suficientes para proteger o Executivo. Em terceiro lugar, a magnitude dos *protestos de rua* foi o fator crítico para a perda do mandato. Especialmente quando as manifestações populares unificaram múltiplos setores sociais contra o Executivo – camadas urbanas mais pobres, classe média, camponeses –, a posição do governo se tornou insustentável (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Sendo assim, os casos de *impeachment* são apresentados como um subconjunto do universo de “crises presidenciais”, cuja resolução mantém intacta, porém, com algumas rachaduras, o edifício democrático. Visto desse modo, o *impeachment* não é apenas um recurso legal para remover Presidentes comprovadamente culpados de crimes de responsabilidade, ou que cometeram abusos, mas, sobretudo, um instrumento constitucional para remover Presidentes indesejados que confrontaram uma legislatura beligerante num contexto de ebulição social. Trata-se de uma ação exclusivamente política. Com efeito, é indispensável que o Parlamento seja estimulado pelas ruas ou que conte com o respaldo popular para seguir adiante com a deposição do Presidente. Os *protestos de rua* são essa sinalização necessária para que o Legislativo avance sobre o mandato Presidencial.

Seguindo a mesma trilha, o estudo de Edwards e Hochstetler (2009) destaca as condições sociais para o *impeachment* e, dentre elas, os *protestos de rua*. Em todos os casos, segundo elas, o envolvimento do Presidente em *escândalos de corrupção* foi essencial para que seus mandatos fossem desafiados, o que corresponde ao primeiro estágio do processo de deposição. Contudo, foram os *protestos de rua* – muitas vezes estimulados pelos escândalos de *corrupção* – que levaram ao segundo estágio: a perda do mandato. A inabilidade para lidar com os *protestos de rua* contribuiu decisivamente para que tais manifestações se tornassem massivas

e se voltassem para a destituição do Presidente. Assim, quando os Presidentes usam uma força desproporcional para reprimir os *protestos de rua* ou fazem uso de força letal contra os seus próprios cidadãos, com o objetivo de mostrar autoridade e preservar o seu mandato, a sua situação política se deteriora até um ponto sem retorno, principalmente se houver um número elevado de feridos e casos de morte de manifestantes. Por isso, Edwards e Hochstetler (2009) concluem que “Presidentes que não servem bem ao seu país” podem ser removidos mais facilmente do que supunha Juan Linz; e, ainda, que as altas taxas dessa “nova instabilidade” podem indicar a capacidade do presidencialismo para resolver impasses de maneira inovadora – sem golpes de Estado, os países superaram as crises políticas e se livram de governos inábeis por meio da responsividade vertical da “democracia das ruas”.

Analisando exclusivamente os casos de *impeachment*, Kim (2014) chega a conclusões equivalentes.¹² Segundo ele, os *impeachments* são mais comuns quando o Presidente é envolvido em *escândalo de corrupção*, pois esses acontecimentos corroem a sua legitimidade e fornecem motivos tangíveis para a oposição abrir um processo de investigação que pode resultar na remoção do titular do Executivo. *Impeachments* também são recorrentes quando o incumbente enfrenta uma grande mobilização social contrária ao seu governo, com massivos *protestos de rua*. Esses eventos, na verdade, oferecem provas visíveis da redução do apoio popular ao Presidente. Além do mais, os *protestos de rua* indicam que os parlamentares correrão riscos políticos diminutos se tomarem alguma iniciativa favorável à destituição do Presidente. Para o analista, os incentivos advindos dos *protestos de rua* para que o Legislativo aja contra o Executivo demonstram que a sociedade civil é uma variável fundamental para se entender os processos de afastamento de Presidentes indesejados. A ação congressual contra um Presidente seria, então, uma consequência dos *protestos de rua*.

Kim (2014), entretanto, não desconsidera os aspectos institucionais do processo de *impeachment*. Ele observa que as tentativas de impedimento são menos comuns onde o partido do Presidente detém um elevado número de cadeiras no Legislativo – inclusive, ele constata que a existência de um *escudo legislativo* é central para frustrar as tentativas de *impeachment*.

¹² Seus dados mostram que cerca de 45% das novas democracias presidencialistas experimentaram pelo menos uma tentativa de *impeachment*. Exceto uma nova democracia presidencial na Europa Ocidental, Portugal, entre 15% e 25% dos países de outras regiões enfrentaram pelo menos uma votação de *impeachment* nesse período. Tentativas de *impeachment* foram mais frequentes na Ásia [75% dos países experimentaram pelo menos uma tentativa de *impeachment*], seguida pelo Leste Europeu [cerca de 58%], América Latina [50%] e África Subsaariana [25%]. E o que é mais importante, dos presidentes que não enfrentaram processos de *impeachment*, mais de 90% [103 de um total de 114] terminaram seus mandatos, enquanto no universo daqueles que enfrentaram processos de *impeachment* apenas cerca de 69% [25 de um total de 36] terminaram seus mandatos.

Mas, ainda assim, os *protestos de rua* são essenciais, especialmente na América Latina, onde a ausência desse estímulo popular deixa os parlamentares menos propensos a recorrer às deposições constitucionais para resolver crises políticas.

Em suma, as explicações sociológicas convergem para dois pontos. O primeiro deles é a perspectiva de que as condições institucionais, embora não sejam desprezíveis, são secundárias em relação às condições sociais. O segundo ponto de convergência é identificar três variáveis sociais que eles acreditam ser as condições explicativas dos processos de interrupção dos mandatos Presidenciais. Essas variáveis são (a) *crise econômica*, (b) *escândalos de corrupção* e (c) *protestos de rua*. No geral, *escândalos de corrupção* e *protestos de rua* são mencionados com maior frequência, inclusive com a pressuposição de que há uma ordem sequencial em sua manifestação – primeiro surgem os *escândalos de corrupção*, que levam à insatisfação popular e, finalmente, aos *protestos de rua*. Com os protestos, o Parlamento se sente respaldado para destituir o Presidente.

2.2.3 Juntando as Condições: Configurações Políticas e Sociais

Mais recentemente, alguns comparativistas vêm analisado as interrupções de mandato Presidencial de maneira integrada, ou seja, pressupondo que o fenômeno é produzido pela ação conjunta de variáveis institucionais e sociais (PÉREZ-LIÑÁN, 2014, 2016; MARSTEINTREDET, 2014). Suas premissas partem do reconhecimento da pluralidade e da heterogeneidade das interrupções dos mandatos, tendo em vista, especialmente, o inusitado processo de *impeachment* do Presidente do Paraguai, Fernando Lugo, em 2012, fundamentado em acusações vagas de mal desempenho. Todo o procedimento, conduzido pelo Congresso paraguaio, da abertura até a sua deposição, durou menos de 48 horas. Esse episódio foi considerado escandaloso, sendo prontamente classificado, pelos Presidentes da região, como um golpe de Estado – suas providências foram, primeiro, não reconhecer a troca de governo, em segundo lugar, retirar os seus embaixadores do país, e, por último, suspender a filiação do Paraguai ao Mercosul [Mercado Comum do Sul]. De fato, o caso do Presidente Lugo não impactou apenas as relações internacionais na América do Sul, mas também desorientou os pesquisadores de política comparada. As explicações mais aceitas para as interrupções de mandato Presidencial baseavam-se em três condições sociais que estavam ausentes na deposição de Lugo – *crise econômica* grave, *escândalos de corrupção* com impacto midiático

e *protestos de rua* massivos; por outro lado, esse episódio abria espaço para reforçar a explicação institucional, ainda pouco disseminada nessa agenda de pesquisas. Assim, a erosão da coalizão legislativa, a relação entre o Presidente e o Vice-Presidente e a gestão política do governo, por meio da distribuição das pastas ministeriais, emergiram como variáveis explicativas relevantes.

Essencialmente, os parlamentares paraguaios teriam utilizado o procedimento do *impeachment* como um equivalente do voto de desconfiança parlamentarista, a fim de se evitar um colapso do regime. O resultado, no entanto, ficou aquém da uma substituição normal do chefe do Executivo, como é de praxe no parlamentarismo. Demonstrativa desse abalo institucional foi a já mencionada reação de repúdio dos países do Mercosul e de outras nações vizinhas. Esse processo foi amplamente contestado por carecer de legitimidade – no presidencialismo, não há moção de desconfiança, simplesmente porque a legitimidade do Presidente tem origem no voto popular, e não no Parlamento. De todos os modos, Lugo foi deposto e o fato estava consumado. Restava agora explica-lo devidamente.

Visando a preencher essa lacuna, Pérez-Liñán (2014, 2016) procurou investigar as condições que facilitam a destituição de Presidentes mesmo quando não há justificativas legais fundamentadas para aplicar o instrumento do *impeachment*. O interessante de sua abordagem é que se pode concluir que há condições institucionais que levam à destituição de um Presidente em casos de acusações frágeis, assim também como é possível supor que essas mesmas condições possam proteger o seu mandato em casos de acusações baseadas em sólidos fundamentos. Para o pesquisador, estava claro que era necessário avaliar a interação das condições institucionais, identificadas com o Parlamento, com as condições sociais, em especial os *protestos de rua*. Então, pode-se dizer que o pesquisador retoma e estenda o seu argumento acerca da centralidade do *escudo legislativo* para a segurança do mandato Presidencial. Isso porque as mesmas forças partidárias que, às vezes, conspiram para pôr fim abrupto a uma administração, outras vezes, podem conspirar para evitar a sua queda. Em suas palavras, “just as a legislative shield may protect an unpopular executive from the consequences of public outrage, a popular shield – never held by President Lugo – may also dissuade legislators from unseating the president” (PÉREZ-LIÑÁN, 2014, p. 35). Destarte, ao invés de se considerar que os *protestos de rua* são condições necessárias superiores ao apoio da *maioria legislativa* – ou do *escudo legislativo* – os estudos sobre *impeachments* devem focar na sua interação. Afinal, “a threat is necessary for the downfall of the administration, but it will not be sufficient if a political shield curbs its impact” (Idem).

Em sua análise, Pérez-Liñán (2014, 2016) observa que os desafios ao mandato do Presidente podem ter origem tanto no Parlamento como nas ruas. Em qualquer um dos casos, seu escudo protetor será a sua última linha de resistência – esse escudo pode ser legislativo ou popular, baseado no apoio de movimentos sociais. Desse modo, o maior risco ao mandato Presidencial advém da conjunção destas duas condições: (a) a formação de uma ampla coalizão social que faz oposição ao governo e que se traduz em intensos e frequentes *protestos de rua* e a inexistência de um *escudo legislativo* coeso e fiel que defenda o chefe do Executivo. Com um *escudo legislativo*, o Presidente pode resistir aos *protestos de rua* e também às investidas da maioria parlamentar; sem um *escudo legislativo*, ele não resiste à maioria parlamentar que quer destituí-lo, mesmo quando não há massivos *protestos de rua* que exigem sua renúncia.

Marstreintedet (2014), por sua vez, considera que a literatura temática se equivocou ao assumir que todas as interrupções de mandatos Presidenciais são iguais. Para ele, é preciso reconhecer a heterogeneidade contextual desses casos, o que significa que não devemos esperar que as mesmas variáveis, os mesmos antecedentes e as mesmas consequências sejam observados em cada um deles. Além disso, segundo ele, a literatura negligenciou dois fatores institucionais que ajudam a entender a diversidade dos casos de destituição Presidencial. Esses fatores são (1) a motivação da oposição para desafiar o Presidente e (2) o comportamento antidemocrático do Presidente ou da oposição durante a crise.

Em seu estudo, todas as interrupções presidenciais são precedidas pelo desafio da oposição ao Presidente. A motivação da oposição geralmente é uma resposta interativa ao comportamento do próprio Presidente. Esse jogo se dá da seguinte maneira. A ação desafiadora da oposição pode se sustentar em duas bases: questões políticas ou questões legais-constitucionais. No primeiro caso, a oposição está em busca de mudanças políticas; somente depois pode entrar em cena a estratégia de buscar a deposição do Presidente. O ponto central desse jogo é que, nos regimes presidencialistas, o instrumento legal para a destituição do chefe do Executivo é o *impeachment*, mas só em caso de ter havido algum crime de responsabilidade. Sendo assim, um Presidente não pode ser destituído por questões políticas. Devido a isso, a pressão popular das ruas tende a ser mais importante do que as institucionais, na medida em que somente um desafio popular generalizado poderia forçar uma renúncia ou afiançar uma ação parlamentar contra o Presidente. No entanto, uma deposição desse tipo não resolveria a crise política, pois essa alternativa não é capaz de satisfazer todas as demandas da oposição, que, afinal, são políticas e, portanto, não se resolvem simplesmente com a saída do mandatário. Já no caso de recorrer a questões legais-constitucionais, a oposição legislativa atuará de acordo

com os parâmetros da democracia presidencialista. Devido a isso, o Parlamento será o ator mais importante ao desfilar o comportamento ilegal do Presidente por meio da aplicação de um dispositivo institucional adequado, qual seja, o *impeachment*. Nesses casos, a remoção do Presidente tende a resolver a crise política em curso.

Do ponto de vista normativo, a interrupção do mandato Presidencial é positiva para a democracia quando o *impeachment* segue à risca seus parâmetros legais. Os atores-chave agem de acordo com as regras do jogo e, desse modo, ficaria mais claro quando se trata da simples interrupção de um mandato ou de um “colapso da democracia”. Como a deposição de um Presidente é um evento extraordinário, é fundamental, segundo Marstreintedet (2014), dispormos dos meios para distinguir todas essas coisas. No caso de um golpe de Estado, a democracia perece, no caso de um *impeachment* genuíno, a democracia sobrevive ou pelo menos é rapidamente restaurada. Entretanto, entre os dois extremos – uma deposição legítima e um Golpe de Estado – há um *continuum* definido pela variação do grau de aderência dos atores às regras democráticas. Durante as crises, o Presidente e a oposição parlamentar podem, em diferentes dimensões e extensões, aderir ou não às regras democráticas, o que quer dizer que o efeito da interrupção do mandato Presidencial no regime democrático depende do ator que exhibe o comportamento menos democrático – se o Presidente ou a oposição.

Seja como for, Marstreintedet (2014) sugere que é necessário que as análises sobre as deposições Presidenciais sejam examinadas em suas componentes institucionais e sociais. Algumas vezes, o respaldo popular pode legitimar um procedimento parlamentar que, visto de maneira mais crítica, pode ser tanto uma ameaça como um reforço à democracia. Via de regra, é crucial que os procedimentos de *impeachment* sejam balizados pelos dispositivos constitucionais e que sigam seus preceitos originais; contudo, Presidentes antidemocráticos podem violar a Constituição e, por isso, faz-se necessário que os Parlamentos tenham o apoio popular para utilizar o *impeachment* como uma “arma política” de defesa da democracia, seguindo ou não os procedimentos regimentais. Por outro lado, a oposição pode ser antidemocrática e agir de maneira desleal ao regime, tentando depor um Presidente que não cometeu nenhum crime de responsabilidade. Daí, novamente, a relevância de se avaliar a posição dos *protestos de rua*, que, algumas vezes, podem ser manifestações de apoio ao Presidente. Condições institucionais e *protestos de rua*, portanto, interagem e, por isso, sua interação deve ser analisada.

2.3 Em busca das Condições Suficientes: Análise Conjunta das Semelhanças e Diferenças

Como vimos, a literatura de política comparada identificou as condições para que os mandatos Presidenciais sejam interrompidos por meio de procedimentos constitucionais mobilizados pelo Poder Legislativo. Adeptos da explicação institucional defendem que ter ou não ter o apoio da *maioria legislativa* é a variável mais relevante, pois os *protestos de rua*, geralmente motivados por *crises econômicas* e *escândalos de corrupção*, não são eficazes para depor o Presidente se ele contar com o apoio da *maioria legislativa* (VALENZUELA, 2004; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; BERNTZEN; MARSTEINTREDET, 2008; MUSTAPIC, 2010; HELMKE, 2008; KIM; BAHRY, 2008). Já para os defensores da explicação sociológica, os parlamentares não se sentirão encorajados a depor o Presidente sem a pressão dos *protestos de rua*; por isso, essa é a variável crucial para a interrupção do mandato (HOCHSTETLER, 2006; EDWARDS; HOCHSTETLER, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; OLLIER, 2008; KIM, 2014; EDWARDS, 2011). Estudos mais recentes dão um passo adiante e sugerem que a compreensão de um fenômeno tão complexo como as deposições constitucionais dos Presidentes demanda análises integradas que considerem as interações das condições sociais e institucionais que propiciam as interrupções dos mandatos (PÉREZ-LIÑÁN, 2014, 2016; MARSTEINTREDET, 2014).

De um modo geral, essa agenda de pesquisas identificou pelo menos quatro condições que convergem para resultar na configuração favorável à deposição dos Presidentes: *crise econômica*, *escândalos de corrupção*, *protestos de rua* e inexistência de *apoio majoritário* no Parlamento. Sem dúvida, essa descoberta trouxe contribuições empíricas, teóricas e metodológicas inestimáveis para a compreensão desse problema. Do ponto de vista empírico, a principal contribuição desses estudos foi a eliminação das condições que não estão associadas ao *impeachment* e, ao mesmo tempo, a identificação daquelas que estão associadas à sua ocorrência, embora não se possa afirmar com segurança que a presença de tais condições resulte, com certeza, na deposição constitucional dos Presidentes.

Incontestavelmente, esses achados são relevantes para o conhecimento mais acurado desse problema que se tornou frequente nos últimos anos. Todavia, algumas lacunas igualmente relevantes permanecem à espera de aproximações explicativas, fundamentalmente porque a identificação das condições necessária não permite um tipo de inferência segura sobre as

condições que, invariavelmente, provocam o *impeachment*. Em termos formais, isso quer dizer que as condições necessárias X podem resultar em Y [resultado positivo] ou $\sim Y$ [resultado negativo], tal que $X \Rightarrow Y, \sim Y$. Com efeito, sabemos quais as condições que estão associadas à possibilidade de um *impeachment*, mas não sabemos, com certeza, por que ele ocorre.

Essa, em realidade, é uma limitação imposta pela própria abordagem, pois as análises qualitativas comparadas das deposições Presidenciais, via de regra, recorrem ao Método das Semelhanças, cujo princípio de inferência tem como base empírica a identificação das condições necessárias para que um dado resultado positivo ocorra. Como a explicação, nesse caso, tem como foco o resultado, o objeto de estudo é uma constante, e não uma variável. O que varia são as condições que antecedem o resultado, cujos atributos devem ser examinados num processo retroativo – o resultado é o ponto de partida e o analista retroage historicamente para avaliar a presença ou ausência de dadas condições precedentes. As condições que sempre precedem o resultado e que, do ponto de vista teórico, possuem vínculos processuais com o fenômeno, são então consideradas necessárias para a sua manifestação. Em outras palavras, a condição de necessidade é identificada a partir da discriminação das circunstâncias que estão presentes ou ausentes na manifestação de um dado fenômeno – enquanto a ausência de uma condição hipotética em um resultado permite a eliminação dessa condição no modelo explicativo, sua presença em todos os casos permite sua inclusão no grupo das condições necessárias. O procedimento, portanto, consiste na busca da semelhança de condições presentes nos casos positivos estudados por meio de um processo de eliminação de hipotéticas condições alternativas. Assim, com base na semelhança de atributos presentes nos resultados positivos, procura-se identificar a configuração condicional mais consistente, que é aquela que aparece em todos os casos e que torna provável o resultado positivo.

Entretanto, essa abordagem tem duas características limitadoras. A primeira delas é que os casos estudados devem ser apenas os positivos, ou seja, aqueles em que ocorreu o fenômeno. Sendo assim, o Método das Semelhanças não permite identificar os efeitos das variáveis em casos nos quais os resultados foram negativos, simplesmente porque a seleção descarta tais resultados. O problema desse procedimento de seleção dos casos é que algumas possíveis condições deixam de ser consideradas. É possível, por exemplo, que uma condição que explica o desfecho positivo também possa estar presente em casos negativos, assim como uma condição que está presente nos casos positivos talvez esteja ausente nos negativos; mas, essas variações não serão detectadas.

A segunda limitação, mencionada há pouco, consiste no fato de que o Método das Semelhanças não permite nenhuma conclusão segura a respeito das condições que provocam o resultado positivo – só podemos afirmar, com segurança, o que provoca o resultado negativo, que é a não-ocorrência do fenômeno. No entanto, a presença das condições em casos positivos e sua ausência em casos negativos é o que permite a aproximação da provável condição suficiente, o que só é possível observar se os casos negativos também forem analisados. Ainda em relação ao *impeachment*, para saber se as condições associadas a esse resultado também são as responsáveis pelo não-*impeachment*, há que se examinar também os casos em que os mandatos foram concluídos.

Para vislumbrar a possibilidade de superação dessa limitação estrutural, é necessário esmiuçar um pouco mais esse ponto metodológico que envolve a identificação das *condições necessárias* e das *condições suficientes* para a manifestação de um fenômeno mediante a aplicação dos métodos de inferência indutiva em estudos comparados, conforme propostos por John Stuart Mill. Ficará claro que as *condições necessárias* são indispensáveis para uma segunda etapa de análise, voltada à identificação das *condições suficientes* ou causais, que consiste na junção do Método das Semelhanças com o Método das Diferenças.

2.3.1 Os Métodos de Mill

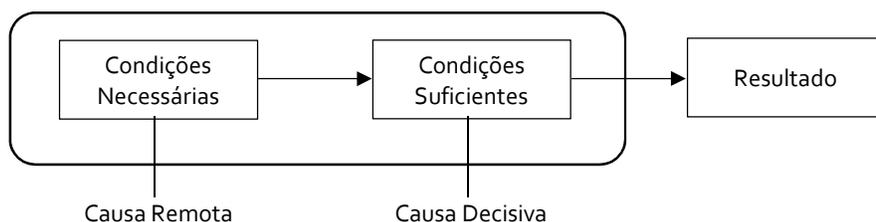
O método das semelhanças é um dos cinco princípios de inferência indutiva apresentados por Stuart Mill (1843), a fim de responder a uma pergunta crucial: dado um conjunto de circunstâncias prévias, como identificar quais delas exerceu algum efeito sobre um fenômeno recorrente? Pelo menos três dos Métodos de Mill permanecem fundamentais para sistematizar o estudo da causalidade: (1) o Método das Semelhanças, (2) o Método das Diferenças e (3) o Método Combinado das Semelhanças e das Diferenças.¹³ Pode-se dizer que o Método da Semelhança está relacionado com a identificação das *condições necessárias*, enquanto o Método da Diferença e o Método Combinado permitem a identificação das *condições suficientes*.

¹³ Os outros dois são o Método dos Resíduos e o Método das Variações Concomitantes (Stuart Mill, 1843). Ducheyne (2008) apresenta todos os detalhes sobre a articulação desses dois métodos com os três principais e suas aplicações.

Em termos epistemológicos, trata-se de uma concepção de causalidade enquanto condição, subdividida em (a) *condições necessárias*, (b) *condições suficientes* e (c) *condições necessárias e suficientes*.¹⁴ Como já mencionado, uma condição é necessária quando o fenômeno ocorre com a sua presença, embora esta não assegure a ocorrência do fenômeno; uma condição é suficiente quando o seu efeito, embora seja determinante para o resultado, depende da presença de alguma condição necessária; por sua vez, uma condição necessária e suficiente é aquela que, de maneira exclusiva, determina o resultado, uma vez que ela prescinde de quaisquer outras condições temporais de anterioridade ou contiguidade. Na prática, uma *condição necessária e suficiente* é difícil de se detectar, pois depende de procedimentos experimentais de laboratório com elevado grau de controle sobre todas as variáveis. Sendo assim, é mais comum a busca de *condições suficientes* para a explicação de fenômenos de larga escala e sem possibilidade de controle laboratorial.

Já as *condições suficientes* fazem parte de uma configuração de fatores que se manifestam de forma integrada enquanto uma *rede causal* [*causal network*]. Esta consiste na emergência anterior ou contígua de um conjunto de condições – algumas necessárias, outras, suficientes – para produzir o efeito. Assim, dadas as *condições necessárias*, a *condição suficiente* se apresenta como uma *causa decisiva* para que os efeitos agregados da *rede causal* conduzam ao resultado esperado. Dessa forma, as condições necessárias atuam como *causas remotas* ou indiretas, enquanto a condição suficiente atua como a *causa decisiva* – mas os dois tipos de condição devem estar presentes para a produção do resultado. O **Fluxograma 1** ilustra a estrutura de uma *rede causal* enquanto uma conjunção das condições articuladas.

Fluxograma 1. Estrutura Lógica das Redes Causais Condicionais



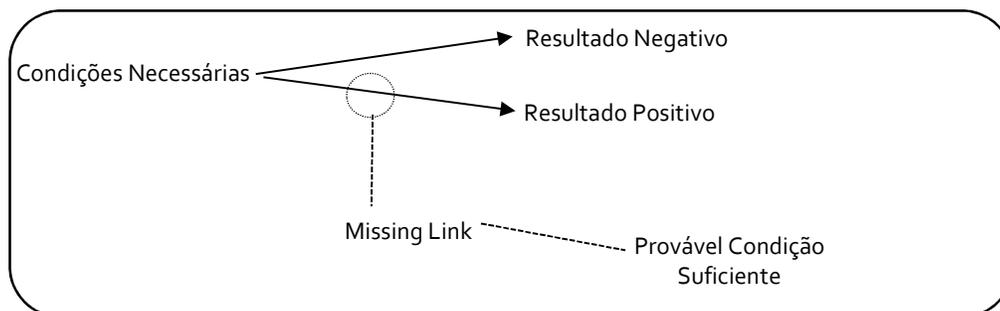
Fonte: Elaboração própria.

¹⁴ Para um esclarecimento didático e abrangente desses princípios, uma introdução ao tema pode ser encontrada em Irving (2001). Para uma discussão mais aprofundada, algumas referências, dentre várias possíveis, podem ser Maher (2006), no caso de uma perspectiva mais ampla sobre a indução, e, no caso de uma reflexão circunscrita à lógica proposta por Stuart Mill, Scarre (1998), McGrew (2003) e Fumerton (2009)

Para Mill, esses três tipos de condição estão associados a duas modalidades de explicação: leis e causas. Identificar as *condições necessárias* corresponde à proposição de leis científicas, entendidas pelo autor como regularidades empíricas. Se um conjunto de circunstâncias sempre ocorre previamente a um resultado, temos então um padrão que descreve uma regularidade entre duas instâncias do fenômeno – *condições necessárias* e resultados. Isso permite a proposição de uma lei empírica baseada no princípio de que as condições X estão associadas ao resultado Y. Agora, se um conjunto de circunstâncias sempre ocorre antes de um resultado e, de modo inverso, nunca se manifestam quando o resultado também não aparece, então, provavelmente, tais circunstâncias são a sua *causa* – nesse caso, pode ser uma *condição suficiente* ou uma *condição necessária e suficiente*. Em resumo, conforme a condição observada, a inferência pode propor uma lei baseada numa regularidade empírica de associação [condição de necessidade], ou seja: $X \Rightarrow Y; \sim Y$. Ou, então, tratar-se-á da descoberta de uma *relação causal* [condição de suficiência ou de necessidade e suficiência], o que significa uma inferência tanto positiva como negativa segura: $X \Rightarrow Y; \sim X \Rightarrow \sim Y$.

É nesse contexto que a identificação das condições explicativas, com a consequente proposição de uma lei ou de uma causa, depende do método utilizado na análise comparada. O Método das Semelhanças permite a identificação das *condições necessárias* e, por consequência, a inferência de leis que permitem a proposição de uma relação de associação entre X e Y com resultados variáveis em probabilidades imensuráveis, uma vez que não temos como saber o que decorrerá de X, se Y ou $\sim Y$, e tampouco é possível determinar as probabilidades de que o resultado seja positivo ou negativo. Dessa forma, pode-se dizer que as *condições necessárias* sempre devem estar presentes para que o fenômeno ocorra, entretanto, a sua ocorrência ainda dependerá de uma outra condição que é desconhecida pelo analista. Logo, a questão central aqui é saber por que, dadas as *condições necessárias*, em alguns casos, o resultado é positivo e, em outros, é negativo. Como ilustra o **Fluxograma 2** existe um *missing link* que corresponde a uma condição desconhecida cuja presença, e dadas as *condições necessárias*, determina o resultado positivo.

Fluxograma 2. Condições Necessárias e Resultados Possíveis



Se esses parâmetros metodológicos fazem sentido, como parece ser o caso, temos, então, a razão pela qual a literatura de política comparada não pôde inferir com segurança que o *impeachment* certamente ocorrerá dadas as condições identificadas. Acontece que, dadas as *condições necessárias*, há dois desfechos possíveis. O caminho que leva ao *impeachment* tem algo que está ausente no outro caminho, a saber, a presença de uma *condição suficiente* que ainda não foi identificada. Isso indica que, se não forem identificadas as *condições suficientes*, aquilo que a observação consegue capturar é apenas uma regularidade empírica que comporta mais de um resultado possível. É exatamente isso o que faz o Método da Semelhança. Por outro lado, para se identificar as causas do fenômeno, é preciso que se identifique suas *condições suficientes*; ou, quando for o caso e for possível, suas *condições necessárias e suficientes*. Para isso, deve ser utilizado o Método das Diferenças,¹⁵ pois, somente assim, poderemos saber, com maior grau de certeza, o que provoca o fenômeno e, conseqüentemente, o que não o provoca.

Não é por acaso, portanto, que, para Stuart Mill (1843, p. 460), “the Method of Difference generally affords a more efficacious process, which will ascertain causes as well as mere laws”. Não obstante, a aplicação isolada do Método das Diferenças não está isenta de problemas, como observou o próprio autor. Segundo ele, “(...) there are many cases in which (...) the Method of Difference either cannot be made available at all, or not without a previous employment of the Method of agreement” (Idem, p. 461-462). Essencialmente, esse método

¹⁵ Segundo Stuart Mill (1846, p. 455): “whatever antecedent cannot be excluded without preventing the phenomenon, is the cause, or a condition, of the phenomenon. Whatever consequent can be excluded, with or other difference in the antecedents then the absence of a particular one is the effect of that one. Instead of comparing different instances of a phenomenon, to discover in what they agree, this method compares an instance of its occurrence with an instance of its non-occurrence, to discover in what they differ”.

seria mais adequado em estudos experimentais e, por isso, quando a experimentação não é possível, dá-se preferência ao Método das Semelhanças.

Porém, o próprio Stuart Mill adiantou uma solução para suplantar esse impeditivo – nos casos em que não é possível sua aplicação isolada, a alternativa para se identificar as condições suficientes reside em combinar as duas abordagens num Método de Junção das Semelhanças e Diferenças.¹⁶ Essa solução é satisfatória porque “the Method of Agreement stands on the ground that whatever can be eliminated is not connected with the phenomenon by any law. The Method of Difference has for its foundation that whatever cannot be eliminated is connected with the phenomenon by a law” (Idem, 456). Em outros termos, essa mescla metodológica garante uma abordagem robusta para eliminar tanto as condições que não estão presentes nos casos positivos como as que estão ausentes nos casos negativos. Esse procedimento de dupla eliminação é crucial porque permite a aproximação das condicionais causais.

2.3.2 Modelo Explicativo dos Casos Brasileiros

Os casos de *impeachment* brasileiros, analisados nos capítulos seguintes, baseia-se no modelo de análise comparada qualitativa das semelhanças e diferenças na manifestação das condições sociais e institucionais identificadas pela literatura. Seguindo os parâmetros da discussão anterior, nossa intenção é discriminar as condições necessárias e as condições suficientes para a deposição dos Presidentes.¹⁷ Desse modo, como a proposta é analisar não apenas as semelhanças, mas também as diferenças, este estudo também abrange todos os Presidentes que concluíram os seus mandatos. Essa inclusão é plenamente possível porque, ao contrário de grandes eventos históricos que podem abarcar inúmeros desfechos, inclusive

¹⁶ Conforme Stuart Mill (1846, p. 463): “if two or more instances in which the phenomenon occurs have only one circumstance in common, while two or more instances in which it does not occur have nothing in common save the absence of that circumstance, the circumstance in which alone the two sets of instances differ, is the effect, or cause, or a necessary part of the cause, of the phenomenon”.

¹⁷ Como já destacamos anteriormente, a análise do caso brasileiro mostrou que não houve mais de um conjunto de fatores que produziu o resultado *impeachment*, o que significa que não foi detectada a presença da *inus condition*. Devido a isso, não desenvolvemos aqui uma discussão teórica acerca dessa condição, embora ela seja crucial para as análises causais de fenômenos complexos em termos de condições necessárias e suficientes. Essa é uma discussão bastante ampla e complexa que exigiria um desvio considerável do foco central desta análise, por isso, decidimos não a incluir na tese. Para maiores detalhes sobre o tema, indicamos Mackie (1965), Wilson (1979), Woods (1997), Bennet (2003) e Warr (2016).

imprevisíveis, os mandatos Presidenciais comportam apenas dois tipos de resultados: interrupção ou conclusão.

Conforme já discutido, a literatura de política comparada identificou quatro condições necessárias para o *impeachment*: *crise econômica, escândalos de corrupção, protestos e rua* e inexistência de *apoio legislativo* ao Presidente. As três primeiras são de natureza social, enquanto a última é institucional. Porém, no modelo de análise adotado nesta tese, incluímos uma condição não contemplada pela literatura especializada, que é a *reprovação popular* dos governos. Em todas as administrações, alguns institutos de pesquisa fizeram levantamentos da opinião pública a respeito do desempenho dos governos que contemplam perguntas que possibilitam a mensuração da avaliação da administração dos Presidentes [ruim/péssimo, regular e bom/ótimo]. A inserção dessa condição é relevante porque nem toda avaliação negativa resulta em protestos, assim como avaliações positivas não os evitam – o caso de Temer é ilustrativo da primeira situação e, o de Dilma, da segunda. Em realidade, como discutiremos mais adiante, o que faz a diferença para gerar um ambiente favorável à emergência de uma grave crise política que ameaça o mandato Presidencial é a combinação de *reprovação ao governo* com massivos *protestos de rua*.

Além disso, propomos uma modificação no entendimento de uma condição já catalogada pela literatura – a inexistência de *apoio legislativo* ao chefe do Executivo. Uma discussão mais aprofundada sobre isso será desenvolvida no Capítulo 4, onde analiso a manifestação dessa condição em todas as Presidências, mas já devemos observar que há um processo mais complexo por detrás dessa condição, e que sua compreensão exige uma mudança de perspectiva. Por perda de *apoio legislativo*, a literatura quer dizer a inexistência de uma coalizão majoritária governista ou, então, a inexistência de um *escudo legislativo*; entretanto, tais condições são necessárias, não para o *impeachment*, mas para a manifestação de outra condição mais diretamente relacionada com esse resultado, que é a formação de uma *oposição legislativa majoritária*.

Acontece que os Presidentes que não contam com o apoio da maioria parlamentar ou que sequer tenham um *escudo legislativo* não estão fadados a perderem os seus mandatos. Em primeiro lugar, ele pode, a qualquer momento, procurar o apoio de um grupo de parlamentares que sirva para compor seu *escudo legislativo*, assim como pode atuar para construir uma coalizão partidária majoritária ao longo da gestão. Em segundo lugar, ele até pode concluir o seu mandato nessa situação de governo minoritário, especialmente se contar com o apoio

popular. Por outro lado, o seu mandato estará ameaçado quando, em virtude de algum evento político conjuntural, essa maioria que não o apoia decide se unir numa coalizão informal para tentar destitui-lo do cargo. Se um Presidente não forma uma coalizão majoritária no Parlamento e sequer conta com um *escudo legislativo*, ele ficará vulnerável em situações de grave crise política, caracterizada por ampla perda de apoio popular e *protestos de rua*, e isso, obviamente, favorece a formação da *oposição legislativa majoritária* [OLM]. Contudo, não é a situação minoritária no Parlamento que constitui a condição necessária para o *impeachment*, e sim o surgimento da OLM.

Dessa forma, o modelo de análise contempla cinco condições para o *impeachment*, conforme indicado no **Quadro 1**. Quatro delas são sociais e uma é institucional. Também são informados os indicadores de presença ou ausência de cada condição. A presença de *crise econômica* é caracterizada pela existência de três indicadores – desemprego elevado [$\geq 8\%$], inflação elevada [$\geq 10\%$] e PIB per capita estagnado [≤ 0]. Os *escândalos de corrupção* e os *protestos de rua* são indicados pela cobertura da imprensa mais extensiva, conferida pela análise das edições dos principais jornais em cada período. A *desaprovação ao governo* [proporção de ruim/péssimo $> 50\%$] é indicada pela pergunta do Datafolha a respeito do desempenho da administração de cada Presidente. A *oposição legislativa majoritária* é indicada pela própria votação do *impeachment* – supõe-se, portanto, que a certeza a respeito de uma coalizão majoritária opositiva ao mandato Presidencial, que inclusive ultrapassa um possível *escudo legislativo*, só pode ser dada depois de contados os votos para o impedimento do chefe do Executivo. Porém, adotamos três indicadores ex-ante desse processo, que são (a) o tamanho da bancada governista, (b) a taxa de fidelidade da coalizão e (c) a posição do Presidente da Câmara dos Deputados.

Considerando as regras constitucionais brasileiras (GALINDO, 2016), uma coalizão de governo precisa de ao menos 1/3 dos votos da Câmara dos Deputados para garantir um escudo legislativo. Contudo, tal cálculo precisa incluir, também, a taxa de fidelidade dessa coalizão, ou seja, a proporção de deputados que vota conforme a orientação do governo. Se governos minoritários são possíveis, por outro lado, podem sofrer revés graves na agenda política. Quanto menor a bancada ou maior a infidelidade da coalizão, maior o risco para a manutenção do poder pelo Presidente. A série histórica mostrou que quando a infidelidade superou os 20%, ou a base formal chegou muito próxima ao limite de 1/3, um sinal de relação conturbada do governo com sua coalizão legislativa, os Presidentes foram destituídos. Pelo papel central exercido pelo Presidente da Câmara, quando ele aceita um pedido de *impeachment*

para tramitação, é um sinal do animo beligerante da Câmara com o incumbente, provavelmente, como o estudo mostrou, já havia indícios da vitória do congresso, pela formação de uma nova maioria legislativa, uma oposição legislativa majoritária.

Quadro 1. Condições Sociais e Institucionais para o *Impeachment* e seus Indicadores

Condições Sociais	Indicadores
Crise Econômica	Inflação, Desemprego e PIB
Escândalos de Corrupção	Cobertura da Imprensa
Reprovação Popular	Surveys sobre o Desempenho do governo
Protestos de Rua	Cobertura da Imprensa Quantidade de atos e de participantes
Condições Institucionais	
Oposição Legislativa Majoritária	Tamanho da bancada governista Taxa de fidelidade da coalizão Presidente da Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria

Com base nesses indicadores empíricos, os casos positivos e negativos de *impeachment* serão analisados em conjunto para que seja possível identificar as semelhanças e diferenças nas presenças e ausências das condições. Como já salientado, a junção desses métodos permite discriminar quais dessas condições são as necessárias e quais são as suficientes. Como já mencionado, nos Capítulos 2, 3 e 4, são apresentadas narrativas analíticas centradas em cada uma dessas condições; no Capítulo 5 realizamos a análise qualitativa comparada [QCA] de todas elas para testar as configurações mais consistentes na explicação do *impeachment* no caso brasileiro.

É possível antecipar, entretanto, que a análise das semelhanças e das diferenças aponta para a possibilidade de se identificar as condições necessárias e as condições suficientes. Isso pode ser depreendido das informações dispostas no **Quadro 2**. Como ele inclui os casos de *impeachment* e de conclusão de mandato, é possível analisar as semelhanças e diferenças e adiantar as prováveis condições suficientes. Em primeiro lugar, podemos perceber que os *impeachments* ocorreram quando todas as condições estavam presentes, o que indica se tratar de uma *rede causal* cuja estrutura precisa de ser detectada. Isso quer dizer que há *condições*

necessárias que interagem com *condições suficientes* numa estrutura interativa que só pode ser identificada pela análise das diferenças. Por sua vez, esse exame mostra que, com a exceção da *oposição legislativa majoritária*, todas as demais condições aparecem num caso ou outro em que não houve *impeachment*, o que permite inferir que estas são *condições necessárias* enquanto a *oposição legislativa majoritária* é a *condição suficiente*.

Quadro 2. Análise das Semelhanças/Diferenças na Presença/Ausência de Condições nos casos de Impeachment e de Não-Impeachment

Condições	Presença em Casos de Impeachment	Ausência em Casos Negativos	Categoria Condicional
Crise Econômica	Sim	Não	Condição Necessária
Escândalos de Corrupção	Sim	Não	Condição Necessária
Desaprovação ao Governo	Sim	Não	Condição Necessária
Protestos de Rua	Sim	Não	Condição Necessária
Oposição Legislativa Majoritária	Sim	Sim	Condição Suficiente

Fonte: Elaboração própria

Não obstante, esse modelo de análise pode ser mais preciso. Para isso, a abordagem leva em consideração os tipos de interação das condições umas com as outras. Essa interação envolve duas modalidades: vínculo e sequência. No que se refere aos vínculos, as condições podem surtir efeito de duas maneiras: (1) atuando de forma isolada ou (2) em combinação. Isso faz toda a diferença porque, se elas forem capazes de exercer, isoladamente, algum efeito sobre o resultado, o modelo de análise deve ser amplo o bastante para incluir todas elas; mas, se as condições somente exercerem efeitos sobre o resultado quando atuam em conjunto, então, é possível construir um modelo explicativo parcimonioso e, ao mesmo tempo, robusto, pois ele não apenas indicará o vínculo entre as condições como também expressará que a própria interação é necessária para produzir o efeito.

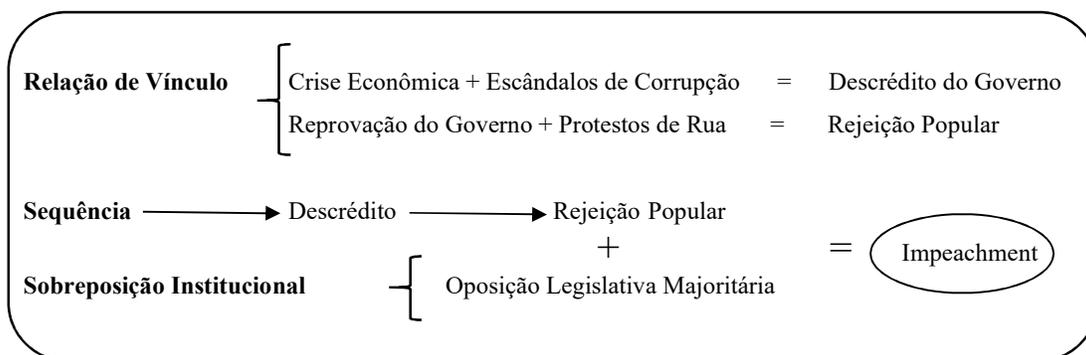
No que se refere à sequência, é relevante saber a ordem de aparição das condições. Num modelo em que há condições necessárias e suficientes não faz sentido supor que as *condições suficientes* venham antes – ou elas são posteriores ou são temporalmente contíguas às *condições necessárias*. Além disso, as *condições necessárias* podem envolver um desencadeamento sequencial de cada uma delas. Em virtude disso, a identificação da ordem

sequencial das condições é relevante sobretudo para a sistematização da narrativa histórica nos casos estudados.

Nesse sentido, a análise dos casos brasileiros de *impeachment* permitiu a confirmação dos vínculos e da sequência pressupostos no modelo de análise. De fato, algumas condições possuem vínculos, o que significa que apenas exercem efeito relevante quando aparecem combinadas. *Crises econômicas* e *escândalos de corrupção* atuam juntas – ou seja, isoladamente, as *crises econômicas* não produzem efeitos, tampouco os *escândalos de corrupção*. Da mesma forma, *reprovação do governo* e *protestos de rua* também exercem efeito apenas quando aparecem conjuntamente. Ainda, essas duas condições aparecem numa ordem sequencial: primeiro vem *crise econômica* + *escândalos de corrupção*, o que provoca o *descrédito do governo*, depois surgem *reprovação do governo* + *protestos de rua*, indicadores da *rejeição popular* ao Presidente. Nessa situação, os Presidentes que não contavam com o apoio da maioria parlamentar, foram alvos de uma *oposição legislativa majoritária* que se formou para cassar os seus mandatos.

O **Fluxograma 3** ilustra essas relações de vínculo e de sequência para a produção do *impeachment*. Trata-se de uma estrutura condicional, que contém as *condições necessárias* compostas – *descrédito do governo* e *rejeição ao governo* – e a *condição suficiente* – *oposição legislativa majoritária*. Todas elas atuam como uma *rede causal*, conforme discutido anteriormente, de maneira que as *condições necessárias* são igualmente relevantes. Isso porque a *condição suficiente* nunca ocorre sozinha; sendo assim, se a *condição suficiente* ocorreu é porque as *condições necessárias* também ocorreram. Portanto, as *condições necessárias* não implicam nas *condições suficientes*, mas as *condições suficientes* implicam nas *condições necessárias*.

Fluxograma 3. Estrutura de Vínculos e Sequências das Condições para o Impeachment



A formação de *condições necessárias* compostas, todavia, pode alterar o quadro das condições tanto necessárias como suficientes do modelo. A presença alternada de condições isoladas em casos em que não houve *impeachment* pode se alterar quando as condições são adicionadas, pois se trata de um fator ou de uma condição composta que representa outra categoria analítica. Isso, de fato, ocorre, como mostra o **Quadro 3**. Em primeiro lugar, juntar as condições não apenas fez sentido lógico e, como veremos na análise mais adiante, também empírico, como também possibilitou uma modelagem mais parcimoniosa e, sem dúvida, mais precisa. Condições que antes estavam relativamente soltas, agora aparecem como partes de uma estrutura que tem vínculo e sequência, que tem *condições necessárias e suficientes*, e que, portanto, permite identificar a função e o lugar de cada uma delas no complexo processo de *impeachment*.

Quadro 3. Identificação das Condições Necessárias e Suficientes para o Impeachment

Condições Conjuntas [Fatores]	Presença em Casos de Impeachment	Ausência em Casos Negativos	Categoria Condicional
Descrédito Popular [Crise Econômica + Corrupção]	Sim	Não	Condição Necessária
Rejeição Popular Desaprovação + Protestos de Rua	Sim	Sim	Condição Necessária
Oposição Legislativa Majoritária	Sim	Sim	Condição Suficiente

Fonte: Elaboração própria

Em segundo lugar, essa composição permitiu um maior equilíbrio entre as condições sociais e institucionais. Nesse modelo final, temos duas condições sociais e uma condição institucional. Em terceiro lugar, temos a indicação de que, uma vez estabelecida a ordem estrutural das condições, existem duas condições suficientes para o *impeachment*, dadas as *condições necessárias*. Rejeição social e oposição legislativa majoritária ocupam esse lugar no modelo explicativo – essas condições estão presentes nos casos de *impeachment* e estão ausentes nos casos em que os mandatos foram concluídos. Ainda não é possível saber se a *rejeição popular* leva à formação de uma *oposição legislativa majoritária* quando o Presidente já não conta com o apoio do Parlamento ou se as duas coisas seguem caminhos próprios, porém, mais ou menos simultâneos. Provavelmente, em cada caso haverá um caminho específico, mas, seja como for, a *rede causal* permanece a mesma. Quando há *descrédito do governo*, surge o

ambiente favorável à emergência da *rejeição popular*, embora isso não seja uma certeza; mas, se surgir e, paralelamente, formar-se uma *oposição legislativa majoritária*, o Presidente será deposto por algum mecanismo constitucional, como o *impeachment*.

Nos capítulos seguintes, a narrativa histórica se concentrará em cada uma das condições isoladamente em cada caso positivo e negativo. Os casos são os mandatos, o que significa que Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva e Dilma Rousseff terão os seus governos fracionados em duas partes, equivalentes aos dois mandatos de cada um. Serão validadas ou negadas as presenças dessas condições em cada Presidência, seguindo a lógica do Método da Junção das Semelhanças e das Diferenças. No capítulo 5, seguindo a metodologia do QCA, analisarei dois modelos – um contendo todas as condições e, outro, contendo as condições compostas. Com isso, pretendemos testar a força explicativa de cada um deles e confirmar a *rejeição popular* e a oposição legislativa majoritária como as condições suficientes para o *impeachment* nos casos brasileiros.

3 CRISE ECONÔMICA E ESCÂNDALOS DE CORRUPÇÃO

Neste capítulo, analiso o comportamento de duas condições sociais consideradas centrais para a formação da configuração de condições necessárias às interrupções de mandatos presidenciais por meio do processo de *impeachment* – *crise econômica e escândalos políticos ou de corrupção*. A presença ou não de *crise econômica* é examinada por meio de três indicadores clássicos, amplamente utilizados pela literatura especializada, que são as taxas de inflação, desemprego e crescimento do Produto Interno Bruto [PIB]. A presença ou não de *escândalos políticos ou de corrupção*, por sua vez, será avaliada a partir da cobertura jornalística do período, não apenas porque tais informações podem ser encontradas nessas fontes, mas, acima de tudo, porque as denúncias de corrupção só se transformam em escândalos de repercussão negativa para o governo por intermédio de sua publicação na imprensa e repercussão social.

Com relação à variável *crise econômica*, veremos que a inflação era extremamente elevada nos governos Collor e Itamar, quando a adoção do Plano Real provocou uma drástica redução no índice. Inclusive, a partir de então, a perspectiva da população em relação ao aumento generalizado de preços mudou – uma vez controlada a inflação, a preocupação passou a ser o fantasma de seu retorno, cujo ponto limítrofe veio a ser seu registro em dois dígitos. Ou seja, sempre que o índice de inflação se aproxima de 10%, considera-se que há perigo à vista. Esse alarme soou em dois momentos, no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e no início do segundo mandato de Dilma Rousseff. Não obstante, FHC concluiu seu mandato e Dilma foi deposta pelo Parlamento.

No que se refere às taxas de desemprego, veremos que elas se elevam a partir do governo FHC, já no seu primeiro mandato, ultrapassando 10%. O desemprego somente se reduzirá no governo Lula, em 2007, quando chegou ao patamar de cerca de 5% entre 2012 e 2014. Em 2015, as taxas de desemprego voltaram a subir e, em 2016, superaram os 10%, já no governo Michel Temer. Ou seja, a elevação do desemprego no governo FHC e os altos índices alcançados no governo Temer não representaram uma ameaça direta aos seus mandatos, diferentemente do segundo termo da administração de Dilma.

O PIB também apresentou uma evolução interessante ao longo dos diversos mandatos. Em 1993 e 1994, seu crescimento foi de 5%, um valor expressivo especialmente em comparação com a estagnação anterior. Porém, ele se reduziu depois disso, chegando a ser próximo de zero, em 1998 e 1999. Até 2004, o PIB oscilou ano a ano, com aumentos e declínios, mas voltou a apresentar crescimento moderado em 2005 e 2006. Em 2007 e 2008, voltou a crescer a taxas de 5%, mas sofreu uma queda brusca em 2009, quando ficou próximo de zero mais uma vez. Contudo, em 2010, o PIB atinge um pico de crescimento em torno de 7%, o maior de todo o período da redemocratização. O indicador permanece positivo nos anos seguintes, mas numa trajetória de gradativo declínio até chegar a quase zero, em 2014. Em 2015, o PIB se tornou negativo, com níveis próximos aos de 1990-1991 (Collor). Em suma, suas oscilações negativas e positivas acompanham todos os governos do período, mas os melhores resultados foram observados em 2004, 2007 e 2010, durante os governos de Lula, e os piores, foram registrados no governo Collor e no segundo mandato de Dilma.

De qualquer forma, o mais relevante é examinar seu impacto no desemprego e na inflação. No governo Collor, havia a combinação de hiperinflação com desemprego elevado, com baixo crescimento; no governo Dilma, a inflação se aproximava dos dois dígitos e o desemprego apresentava uma dinâmica de crescimento, num contexto de retração do PIB. Em princípio, os indicadores mostram que havia uma crise econômica – ou pelo menos uma expectativa de crise econômica – em ambas as administrações, que foram interrompidas pelo *impeachment*. Contudo, em 1999, Fernando Henrique Cardoso também enfrentou uma situação de crise, com indicadores semelhantes – a inflação se aproximava dos dois dígitos e o desemprego era superior a 10%. Com popularidade em queda, FHC chegou até a escapar de um processo de *impeachment* que foi votado como um recurso ao Plenário, em solicitação encaminhada pelo PT.

Por sua vez, *escândalos de corrupção*, entre outros tipos de escândalo, são uma constante em todos os governos. Isso poderia indicar que se trata de uma variável trivial, ou pior, nem se tratar de uma variável. Porém, essa condição para a ocorrência de *impeachments* não deve ser descartada, porque seus efeitos dependem da sua interação com três situações. Em primeiro lugar, *escândalos de corrupção* só terão impacto na popularidade do Presidente se a opinião pública perceber que ele é o responsável direto ou indireto pelas práticas delituosas denunciadas pela imprensa. Nem sempre a população identifica o Presidente como o culpado ou o cúmplice de práticas ilícitas cometidas por membros do governo ou por pessoas que fazem parte de seu círculo de relações pessoais. Esses foram os casos de FHC, Lula e Dilma, no

primeiro mandato. Em segundo lugar, relacionada com a primeira situação, a forma com que o Presidente lida com as denúncias pode fazer com que sua popularidade decresça ou, ao contrário, aumente. Se o Presidente souber capitalizar essas denúncias a seu favor, mostrando-se enérgico e intolerante para com a corrupção, ele pode fortalecer sua imagem positiva junto à população. Foi o que ocorreu no primeiro mandato do governo Dilma, como veremos a seguir.

Por último, em terceiro lugar, os *escândalos de corrupção* exercem maior efeito na redução da popularidade do Presidente quando ele ocorre simultaneamente a uma *crise econômica* acentuada. Ou seja, essas duas variáveis devem se somar para que se produzam impactos negativos na popularidade Presidencial. Collor enfrentava *crise econômica* e uma gradativa redução de sua popularidade em razão de suas medidas polêmicas nessa área, mas sua crise de legitimidade se tornou insustentável quando se somou a denúncias de corrupção envolvendo a si próprio. Dilma, no primeiro mandato, ao exonerar Ministros do seu governo que foram alvo de denúncias, capitalizou-se perante o eleitorado e sua popularidade, como veremos mais adiante, atingiu níveis elevados. Esse cenário se alterou no segundo mandato, quando a crise econômica se somou a *escândalos de corrupção* cada vez mais impactantes que atingiam o governo e o seu partido. Lula e FHC não enfrentavam *crise econômica* quando surgiram os principais *escândalos de corrupção* envolvendo seus governos – Lula ainda conseguiu ser percebido pela população como uma figura independente do seu partido e dos membros de seu governo, o que fez com que ele, pessoalmente, não fosse contaminado pelas denúncias do “mensalão”.¹⁸ Vale lembrar que os governos Lula gozaram índices econômicos muito bons e altíssima aprovação popular.

Portanto, os *escândalos políticos ou de corrupção* podem minar a popularidade do Presidente quando ele é percebido como responsável direto ou indireto pelos delitos, quando ele não adota medidas proativas que propiciem o uso das denúncias ao seu favor e quando os escândalos surgem num contexto de *crise econômica*. Tendo isso em perspectiva, analisamos, destarte, com maior detalhe, o comportamento dessas variáveis em todos os governos, a fim de mensurar seu comportamento e impacto nos casos em que o resultado de interesse é verificado, ou seja, quando o *Impeachment* do Presidente foi efetivado, e nos casos onde os incumbente concluíram seus mandatos de forma bem sucedida.

¹⁸ Mensalão como o nome popularizado pela grande imprensa em relação às denúncias de que o primeiro governo Lula trocava fidelidade nas votações de parte da sua coalizão legislativa por “mesadas” em dinheiro, esquema que teria sido organizado pelo Ministro da Casas Civil e homem forte do governo, José Dirceu (PT-SP). Foi a denúncia que castigou mais duramente a administração do Presidente Lula durante seu mandato.

3.1 Crise Econômica

A situação da economia afeta diretamente a vida da população e, devido ao seu impacto mais imediato, ela pode contribuir para mudar rapidamente a percepção geral em relação ao governo. Via de regra, governos que conseguem manejar de maneira eficiente a economia, tem apoiadores satisfeitos; por outro lado, quando há baixo crescimento econômico, seus efeitos produzem insatisfação popular que atinge diversos grupos sociais. Pode-se dizer, portanto, que o desempenho da economia afeta significativamente o humor da população em relação ao governo e seu descontentamento, por sua vez, é expresso pelos índices de reprovação da pessoa do Presidente.

Pelo menos dois indicadores econômicos são cruciais para se aferir o desempenho do governo nessa área – a inflação e o desemprego. Estes, por sua vez, dependem, em grande medida, da evolução do PIB. Normalmente, as respostas dos governos à inflação têm sido monetaristas, ou seja, reduzem-se o crédito e o gasto público a fim de reduzir a circulação de dinheiro. Ocorre que a contração do investimento estatal em países em desenvolvimento impacta diretamente a renda da população, pois afeta as políticas sociais e as inversões do setor privado; além disso, a contenção dos gastos do Estado desacelera a economia, levando à diminuição do consumo. Renda e consumo reduzidos significam o deslocamento dos recursos do setor produtivo para a aplicação financeira, e assim o desemprego acaba sendo uma consequência desse tipo de política, pelo menos no curto ou no médio prazo. Com aumento do desemprego e redução da renda, a inflação pode ficar sob controle, mas crescerá a insatisfação popular com o governo, principalmente se essas medidas durarem muito tempo.

Há, todavia, uma dificuldade adicional, qual seja, se por acaso a inflação for resultante de políticas cambiais desequilibradas, o aumento de preços tem mais relação com as oscilações no valor do dólar e seu impacto nos preços relativos da economia doméstica do que com a quantidade de dinheiro em circulação. Nesses casos, as políticas de austeridade não serão efetivas para a redução da inflação; por isso, é relevante que o governo detecte com a maior acuidade possível que tipo de inflação terá de enfrentar. O governo Collor, por exemplo, não fez o diagnóstico correto das causas da inflação e, desse modo, investiu numa equivocada política de redução da quantidade de dinheiro em circulação, que incluiu o confisco das poupanças de grande parte da população. Isso criou obstáculos ao crescimento econômico, não resolveu o problema do desemprego e nem reduziu a inflação. Já no caso de Itamar Franco, o

diagnóstico dos formuladores do Plano Real foi correto – a inflação não se devia à amplitude da base monetária disponível naquele momento, mas sim à inércia de reajustes dos preços previstos nos contratos.

Dessa maneira, o governo Fernando Henrique Cardoso obteve êxito na redução e no controle do processo inflacionário sem restringir demais os investimentos. Isso favoreceu o crescimento econômico e, por consequência, a melhoria nos índices de emprego, apesar de ter havido alguns momentos de dificuldades por causa da administração equivocada da taxa de câmbio. O governo Lula, por sua vez, conduziu macroeconomia do país mantendo os parâmetros do Plano Real – taxas de juros elevada e câmbio depreciado. Contudo, além disso, sua administração foi amplamente favorecida pelo boom das *commodities* no mercado internacional, algo que contribuiu significativamente para suas políticas de desenvolvimento. Assim, ao invés de restringir os gastos públicos, seu governo investiu em políticas que levaram à expansão do crédito e da renda, especialmente para a camada mais pobre da população. Iniciou-se, então, um ciclo que não era apenas de crescimento, emprego e baixa inflação, mas sobretudo de aumento do poder aquisitivo da maior parcela da sociedade. Esse ambiente econômico favorável amenizou os efeitos negativos do câmbio desequilibrado e dos juros elevados, que persistiam, mas que somente viriam a se tornar mais preocupantes no final do primeiro mandato do governo Dilma, quando a economia deu sinais de desaceleração.

A reversão do ciclo de crescimento, a partir de 2014, envolveu precisamente a redução do PIB e o aumento do desemprego e da inflação, num cenário que, guardadas as proporções, era semelhante ao quadro enfrentado por Collor no início dos anos de 1990. Porém, havia diferenças relevantes. A crise econômica enfrentada por Collor se devia à combinação de hiperinflação com estagnação econômica – a estagflação –, e tinha como principal fator de causalidade o que ficou conhecido como inflação inercial; no caso de Dilma, a crise econômica era muito mais um cenário de percepção negativa em relação ao crescimento do país do que à inflação elevada e ao desemprego acentuado. O baixo crescimento, no seu caso, era provocado pela redução dos preços internacionais dos bens exportados pelo país e pela expectativa de que o Estado brasileiro entraria numa crise fiscal devido à queda de suas receitas num contexto de elevado gasto público. A inflação, por sua vez, que ameaçava crescer, tinha relação agora com o desequilíbrio cambial, numa economia bastante dependente de importação custeada com dólar.

Enfim, inflação e desemprego se relacionam diretamente com a variação do PIB e são indicadores que podem ser tomados como parâmetros para a análise de crises econômicas. No caso brasileiro, contudo, a avaliação dos índices de inflação deve ser utilizada com alguma cautela porque, até o lançamento do Plano Real, o país convivia com taxas extremamente altas – de fato, no governo Collor, havia hiperinflação crônica, que chegou a três dígitos. Essa exacerbada diferença entre os períodos pré-Real e pós-Real faz com que esse índice seja pouco comparável com os valores atingidos pela inflação nos governos posteriores. Por outro lado, não podemos simplesmente descartar esse índice porque as desastrosas políticas de Collor visando ao controle de preços, incluindo-se o confisco da poupança da população de classe média, assim como sua incapacidade para produzir resultados positivos no combate à hiperinflação, foram contributos relevantes para a queda de sua popularidade. Da mesma forma, a ameaça de retomada da inflação no segundo mandato de Dilma Rousseff foi um dos fatores que geraram a percepção de crise econômica crescente naquele período e que ajudaram a enfraquecer seu governo perante o mercado e seus aliados no Congresso.

Da mesma forma, pode-se dizer que foi precisamente o controle da inflação que propiciou as condições ideais para que o Plano Real elevasse a popularidade do Ministro da Fazenda de Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, considerado o responsável pela estabilização dos preços e a organização da economia. Graças a esse prestígio junto aos eleitores, o PSDB, que até então não era um partido com inexpressiva representação no Congresso Nacional, conseguiu conquistar a Presidência da República na disputa de 1994. A gestão macroeconômica durante seus mandatos confirmou a habilidade do Presidente para controlar a inflação, assegurando uma pequena retomada do crescimento econômico. Paralelamente, o poder de compra dos salários também melhorou, uma vez que os preços estavam relativamente estáveis. Mais adiante, o cenário econômico internacional favorável, especialmente por causa da elevada demanda por commodities, favoreceu as políticas de desenvolvimento e distribuição de renda promovidas pelo governo Lula em seus dois mandatos. De fato, inflação controlada, aumento da renda, redução da pobreza e uma situação próxima do pleno emprego asseguraram à sua Presidência uma popularidade recorde de mais de 90% no final de seu segundo termo.

Portanto, vale repetir, a inflação é um indicador indispensável à análise dos impactos da economia na aprovação dos Presidentes brasileiros, mas deve ser avaliada de maneira contextualizada, a fim de se evitar erros de comparação por causa da discrepância dos índices anteriores ao Plano Real em relação aos que foram observados depois da estabilização

macroeconômica. O **Gráfico 1**, mais abaixo, mostra essa extrema disparidade nos dados sobre a evolução da inflação nos dois períodos, tomando-se o Plano Real como ponto de corte. Os dados, coletados e organizados pelo IBGE, exibem os valores acumulados que foram registrados em dezembro de cada ano, correspondentes ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo acumulado.

Como se pode perceber, qualquer índice mais elevado depois do Plano Real representa uma ínfima parte da hiperinflação que se registrava anteriormente. A própria escala do gráfico fica enviesada pelos valores extremos e parece indicar que, a partir de 1995, a inflação praticamente desapareceu. Seguindo esse padrão contrastante, poderia parecer infundada a concepção de que os índices de inflação devem ser tomados como indicadores de crise econômica para uma avaliação dos governos após o mandato de Itamar Franco. Contudo, devemos considerar os efeitos contextualizados da inflação, especialmente porque aquelas taxas extremas do período que antecedeu o Plano Real deixaram a população bastante sensível a qualquer ameaça de retorno da hiperinflação depois que a economia foi estabilizada. Isso significa que, mesmo que as oscilações no índice tenham sido bastante menores depois do Plano Real, seus impactos subjetivos nos eleitores foram elevados sempre que seus valores se aproximavam dos dois dígitos. Esse aspecto deve nortear qualquer análise dos efeitos da inflação nos índices de aprovação dos Presidentes a partir do governo FHC.

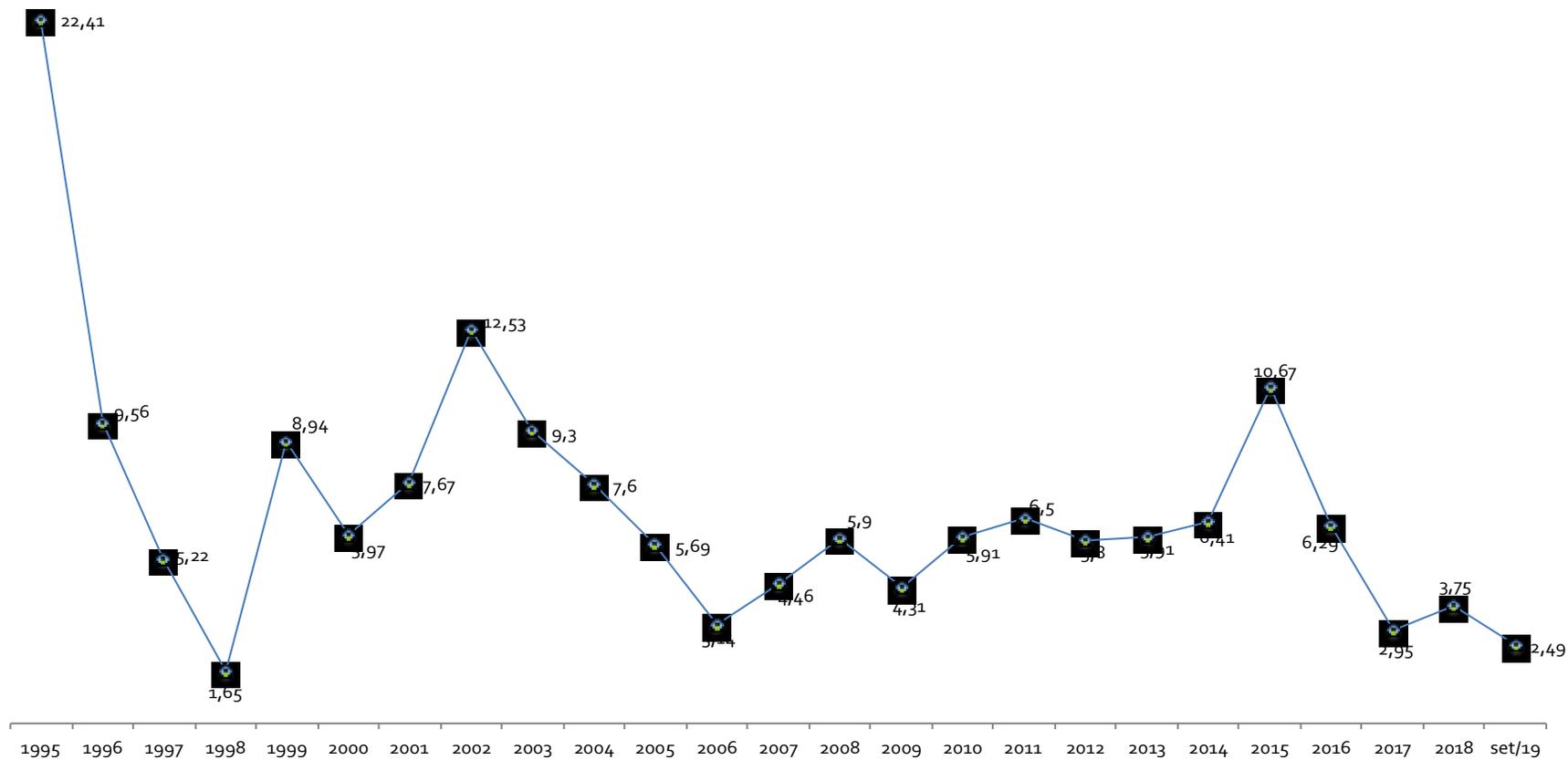
Para capturar essas oscilações menores depois de 1995, temos que observar a evolução desse indicador retirando-se dos dados a inflação registrada antes dos efeitos estabilizadores do Plano Real, conforme disposto no **Gráfico 2**. O impacto nos preços foi expressivo – em 1995, a inflação anual acumulada registrada em dezembro chegou a 22,41%, uma queda drástica em relação ao padrão anterior. Em 1996, outra redução impressionante indicava que o Plano Real havia sido bem-sucedido, pois a inflação anual atingiu apenas 9,56%. Essa dinâmica de estabilização dos preços relativos chegou a levar a inflação de 1998 a meros 1,65%. Naquele ano, Fernando Henrique Cardoso seria reconduzido ao cargo para o seu segundo mandato, depois de vencer a eleição Presidencial no primeiro turno, tendo como principal adversário o candidato do PT, Lula da Silva.

Gráfico 1. Inflação Anual Acumulada no Registro de Dezembro de cada Ano, de Acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumir Amplo [1987-2019]



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Gráfico 2. Inflação Anual Acumulada no Registro de Dezembro de cada Ano, de Acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumir Amplo [1995-2019]



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Estabelecido esse patamar inflacionário, e tendo o espectro da hiperinflação sempre à espreita, o eleitorado mostrava-se, agora, preocupado com qualquer oscilação positiva mais acentuada desse indicador. No final da sua primeira gestão, em 1999, Fernando Henrique Cardoso sentiu essa ameaça um pouco mais de perto, quando a índice chegou a 8,94%. Mas, no último ano de seu mandato, em 2002, essa ameaça se tornou ainda mais presente quando a inflação atingiu a casa dos dois dígitos – 12,53%. Lula da Silva, eleito para seu primeiro mandato, conseguiu trazer as taxas de inflação para valores menores, numa redução gradativa ao longo dos anos. No seu segundo mandato, a inflação esteve sempre abaixo dos 6% – o maior valor alcançou 5,9%, em 2008. A menor inflação dos dois mandatos de Lula foi registrada em 2006, quando chegou a 3,14%.

Dilma Rousseff, por sua vez, assumiu a Presidência da República numa situação de baixa inflação e seu primeiro mandato manteve esse padrão. O valor mais elevado do índice foi registrado em 2011, quando atingiu 6,5%. Mesmo em 2013, ano em que o país foi tomado pelas massivas manifestações de rua contra os políticos em geral e a baixa qualidade e pouca abrangência das políticas públicas, a inflação acumulada foi de 5,91%, um valor que pode ser considerado reduzido. A disputa eleitoral de 2014, porém, já indicava que a crise política seria reforçada por uma crise econômica que provocaria impactos nos preços relativos.

Logo no primeiro ano do segundo mandato de Dilma, a crise de governo que se arrastava desde 2014 caminhava rapidamente para uma crise institucional e, nesse contexto, a inflação ultrapassou os perigosos dois dígitos [10,67%], que, como já observado, costumam ser o limite máximo para que o fantasma da hiperinflação volte a assombrar a população. No início de dezembro daquele ano, a Câmara dos Deputados aceitou o processo de *impeachment* contra a Presidenta, o que levou ao seu afastamento temporário do cargo. Porém, Dilma não voltaria à Presidência, uma vez que depois do longo processo de julgamento pelo Senado, ela perderia definitivamente seu mandato.

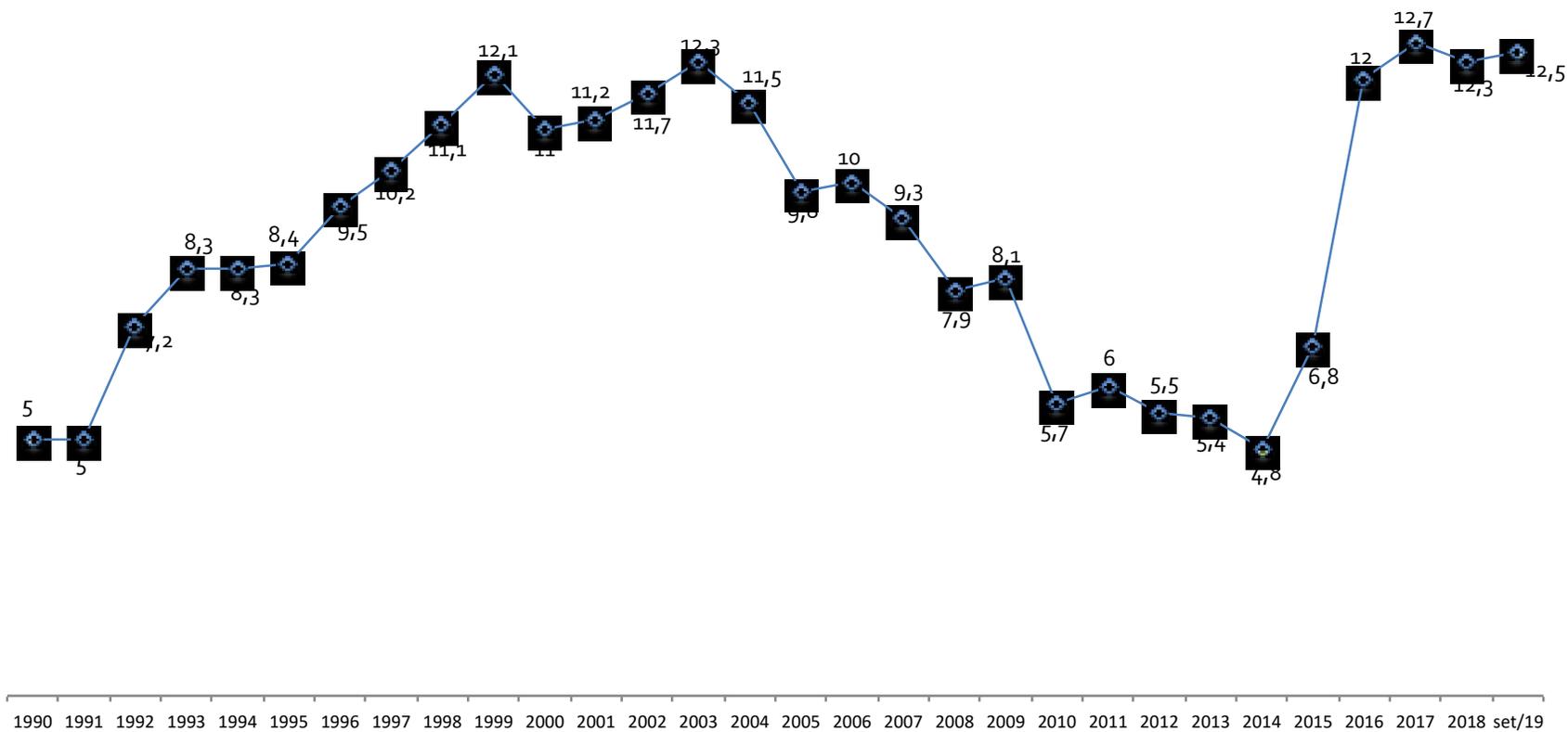
Como Presidente interino e, em seguida, como Presidente efetivo, Michel Temer fez um governo de transição até as próximas eleições. Sua administração conseguiu reduzir a inflação para 2,95%, em 2017, e 3,75%, em 2018. Como também mostram os dados, até setembro de 2019, o governo do Presidente Bolsonaro não enfrentou uma elevação generalizada dos preços, pelo contrário, a inflação acumulada até essa data foi de 2,49%. Não obstante, isso não significa que esses dois governos tenham resolvido a crise política que ocupa o país desde 2013 e que se agravou em 2016.

Seja como for, se tomada isoladamente, não parece haver uma associação direta entre a inflação e a perda do mandato Presidencial. Pode-se considerar que, talvez, a inflação seja uma condição necessária a perda massiva de apoio popular por parte do Presidente e, com isso, para sua destituição, mas esse evento, isoladamente, não provoca esse desfecho. No governo Collor, sem dúvida, a hiperinflação estava presente e seu desgaste com o eleitorado em razão das falhas de seu plano econômico foi crucial para a queda da sua popularidade – juntamente com os escândalos de corrupção. No caso de Dilma, porém, sua popularidade, que era bastante elevada, reduziu-se de maneira expressiva logo depois dos protestos de rua de 2013, mas a inflação daquele ano era baixa [5,91%]. Ademais, mesmo a inflação elevada de 2015 [10,67%], ano da aprovação de seu processo de *impeachment*, não era maior do que a que foi registrada no último ano do segundo mandato de FHC [12,53%].

Outro ponto que também deve ser considerado é que inflação baixa não necessariamente indica inexistência de crise econômica. Pode haver um cenário de alta inflação com baixo desemprego, assim como de baixa inflação com elevado nível de desemprego. Essa relação depende do PIB e das políticas econômicas do governo em relação aos gastos públicos. Nesse sentido, se a inflação incomoda o eleitor, incomoda-o mais ainda o desemprego – mesmo quando há inflação, se houver emprego, alguma renda será garantida. Desemprego com inflação baixa não significa muita coisa para os eleitores, pois sem renda ele não comprará produtos independentemente dos seus preços serem estáveis ou não.

Isso aponta para a relevância de se examinar a evolução da taxa de ocupação da força de trabalho como uma das componentes de maior impacto de crises econômicas. O **Gráfico 3** apresenta a série histórica da taxa de desemprego aberto, com base na Pesquisa Mensal de Emprego [PME], realizada pelo IBGE nas seis principais regiões metropolitanas do país – Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Salvador, Rio de Janeiro e Porto Alegre. Como é perceptível, a partir de 1992, esse indicador apresentou uma elevação gradativa até mais ou menos 2008, quando começou a declinar até atingir 4,8% em 2014, um valor menor do que os 5% registrados em 1991.

Gráfico 3. Série Histórica da Taxa de Desemprego Aberto [1990-2019]



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego [PME], IBGE.

Portanto, se durante o processo de *impeachment* de Collor a taxa de desemprego havia se elevado, por outro lado, ela foi ainda maior nas duas administrações de FHC, chegando a atingir 12,1%, em 1999, e 11, 7%, em 2002. Contudo, é razoável supor que os ganhos que o Plano Real trouxe à renda dos trabalhadores e da classe média tenham amenizado os efeitos negativos da redução do emprego, que atingia principalmente aqueles que tinham baixa qualificação e que acabavam se refugiando no mercado informal.

No governo Lula, portanto, ocorreria a redução da taxa de desemprego, inclusive mediante a regularização daqueles que até atuavam na informalidade do mercado de trabalho. Mais do que isso, as políticas sociais e de desenvolvimento adotadas em seus dois mandatos, principalmente no segundo, levariam o país a um expressivo crescimento do PIB, com uma média anual de incremento de cerca de 4%, em claro contraste com o período FCH, cujo crescimento médio havia sido de 2,3%. Com isso, o desemprego caiu aproximadamente 45% durante sua administração.

Mas, o maior impacto na popularidade do Presidente viria, acima de tudo, da sua política de transferência de renda e de aumento real do salário mínimo. No primeiro caso, o maior destaque foi o Bolsa Família, que trouxe para o mercado de consumo uma grande quantidade de famílias; no segundo caso, a renda do trabalhador teve um crescimento médio anual de 5%, descontada a inflação. Tudo isso contribuiu para o aumento da classe média, cujo crescimento no período foi de 44%. Devido a essas políticas, o poder de consumo da classe C se elevou 6,8 vezes, reduzindo drasticamente a quantidade de pessoas que estavam abaixo da linha da pobreza.

Essa dinâmica positiva, conseqüentemente, beneficiou o primeiro mandato da Presidenta Dilma, a ponto de ocorrer uma redução significativa na taxa de desemprego em 2012, 2013 e 2014, quando ela atingiu seu nível mais baixo desde 1992. Porém, os efeitos da crise econômica de 2008 começavam a atingir mais duramente a economia do país. A redução dos valores internacionais das commodities, em especial o preço do petróleo, indicava que estava se formando um cenário difícil para a gestão macroeconômica dali em diante. A elevação do índice de inflação e o crescente gasto público preocupavam os agentes do mercado, que ficaram ainda mais receosos diante das políticas anticíclicas do governo, que envolviam, fundamentalmente, renúncia fiscal. Gastos crescentes, por um lado, e redução da receita, por outro, levaram os agentes do mercado a pressionar o governo por mudanças na condução de suas políticas em favor da austeridade fiscal.

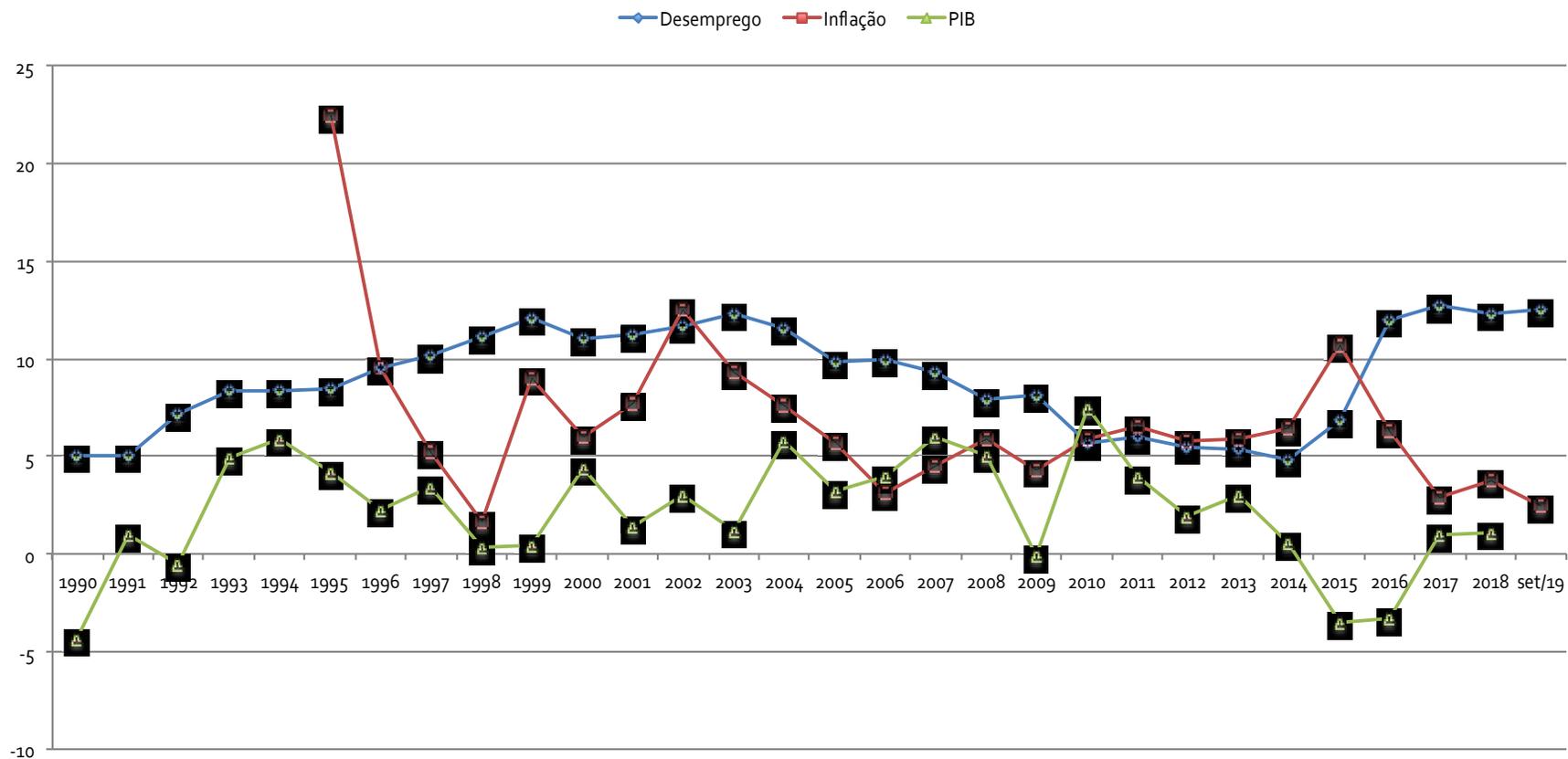
Ao assumir o segundo mandato, Dilma cedeu aos apelos do mercado e adotou uma postura de restrição orçamentária, algo que imediatamente descontentou seu eleitorado. Em 2015, o desemprego não se elevou de modo tão acentuado, pois ainda era menor do que o registrado em alguns períodos do governo FHC e até do governo Lula; mas, os sinais de aumento da inflação e de elevação do desemprego, especialmente num contexto de retração do PIB e de contenção do investimento público, acabou desagradando a todos os eleitores, seja da oposição seja aqueles que haviam votado por sua reeleição.

Temer enfrentaria uma conjunção ainda mais intrincada desses fatores – o desemprego em 2017 e 2018 seria muito mais elevado, embora a inflação sofresse uma redução. A queda da inflação, entretanto, decorria da restrição ao crédito e da redução do investimento público, o que implicava não apenas no aumento do desemprego, mas, sobretudo, na redução da renda do trabalhador. Criava-se, desse modo, um ciclo entre baixo crescimento, políticas de austeridade, desemprego e declínio da renda. A estratégia para reverter a opinião pública, cada vez mais crítica ao governo, era defender que determinadas reformas estruturais destravariam o crescimento econômico, mas sua aprovação dependia do Congresso. Porém, as reformas que puderam ser realizadas não solucionaram esses problemas, de maneira que o Presidente Bolsonaro tomou posse num contexto de estagnação econômica e de desemprego elevado. Em alguma medida, sua eleição se deveu à expectativa difusa de que ele promoveria um saneamento no processo político brasileiro e abriria o caminho para o retorno do crescimento econômico.

O impacto do desemprego, portanto, deve ser compreendido nesse contexto de percepção generalizada de crise econômica, indicada por alguma elevação na inflação e pelo baixo crescimento. A fim de avaliar um pouco mais detalhadamente essa relação, o **Gráfico 4** faz um cruzamento das séries históricas dos dados sobre inflação, desemprego e PIB.

O exame da evolução desses indicadores em conjunto, mostra que, até 1995, a hiperinflação convivia com desemprego em torno de 5,5%, em média. A inflação só ficou abaixo da linha do desemprego a partir de 1997, mantendo-se desse modo até 2002, quando o padrão anterior foi retomado, permanecendo assim até 2010. A partir de então, inflação e desemprego ficaram sobrepostos até 2016, quando a inflação se tornou mais baixa do que o desemprego.

Gráfico 4. Cruzamento das Séries Históricas da Inflação, do Desemprego e do Produto Interno Bruto [%]



Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Com efeito, pode-se dizer que a crise econômica do governo Collor consistia na combinação de inflação extremamente elevada com desemprego moderado. O crescimento econômico era praticamente inexistente e esse quadro somente veio a se quando o Plano Real reverteu a situação anterior de estagflação e proporcionou um moderado crescimento econômico no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Seu governo, entretanto, enfrentaria problemas em relação a esses indicadores em 1998 e 1999, devido a crises econômicas internacionais e a erros na condução da política de câmbio, e no segundo mandato, devido à oscilação do PIB – crescimento em 2000 e 2002 e baixo crescimento em 2001 e 2003. Mas, de 2000 até 2014, o país viveria um período de bons desempenhos do PIB, em especial de 2004 até 2008 e de 2010 até 2013. Com Lula, o PIB cresceu de 2004 até 2008, de maneira consistente, mas enfrentou uma brusca queda em 2009, atingindo um valor negativo. Não obstante, em 2010 a economia deu um salto positivo bastante acentuado. No governo Dilma, o PIB também oscilou a partir de 2014, chegando a atingir duas taxas negativas em 2015 e 2016, quando Temer já estava na Presidência, como interino. Em realidade, esse período já dava sinais de recessão econômica.

Desse modo, no governo Dilma, inflação e desemprego não eram muito elevados e eram bastante semelhantes, mas seus valores aumentam a partir de 2014. Isso parece indicar que a crise econômica de sua gestão se deveu mais às expectativas negativas a respeito do futuro da economia do que propriamente aos índices objetivos – o fantasma da inflação e a possibilidade de desemprego foram vislumbrados como possibilidades reais em face da redução do crescimento econômico, como mostram os dados sobre o PIB do período. Destarte, o que havia de comum nos governos Collor e Dilma, ambos destituídos do cargo por processos de *impeachment*? Ao que parece, o que havia de comum era a existência de períodos mais longos de taxas negativas do PIB e de suas consequências sobre o emprego e a renda. A administração FHC enfrentou um crescimento próximo de zero em 1998/1999, mas os valores não foram negativos e logo houve uma recuperação econômica. Lula, também teve de lidar com dificuldades em relação ao PIB, mais especificamente em 2009, quando esse indicador atingiu um valor negativo; porém, logo em seguida o PIB voltou a crescer e atingiu o maior pico de seu governo, em 2010.

Sendo assim, a evolução conjunta desses dados sugere que o crescimento econômico, como indicado pelo PIB, está relacionado com o gasto público. Quando há pressões do mercado por causa de baixo crescimento, o governo costuma responder com políticas de austeridade. Isso porque a pressuposição que move esse tipo de orientação política tem como base a

concepção de que o baixo investimento é o resultado da desconfiança do mercado em relação à capacidade financeira do Estado, bem como da inexistência de oportunidades de atuação da iniciativa privada em áreas controladas pelo governo. Diante disso, os governos adotam programas de privatizações e se voltam para o pagamento sistemático de suas dívidas, o que acaba desviando recursos de investimentos público para o setor financeiro privado. Dessa forma as respostas às crises econômicas costumam impor um custo político elevado aos governos, ainda mais se elas não forem de curto prazo e se não trouxerem resultados em termos de crescimento, emprego e renda. Collor e Dilma enfrentaram períodos mais longos de baixo crescimento, inflação elevada ou em processo de elevação, assim como de desemprego alto ou em elevação.

3.2 Escândalos Políticos e de Corrupção

Todos os governos do atual período democrático, com a exceção de Itamar Franco, enfrentaram graves denúncias de corrupção. Algumas delas se tornaram escândalos midiáticos de grandes proporções e alimentaram meses de manchetes de jornais, além de CPI's no Congresso. Portanto, mesmo os Presidentes que concluíram seus mandatos também foram alvo de acusações de corrupção, abuso de poder e maus feitos diversos. Isso significa que os *impeachments* de Collor e Dilma não dependeram isoladamente dos *escândalos de corrupção*. Eles certamente contribuíram para a redução do apoio popular dos Presidentes brasileiros, mas não foram suficientes para minar sua governabilidade a ponto de levar à perda do mandato, em todos os casos.

O caso de Fernando Collor é apontado, pela literatura, como o mais emblemático da relação direta entre *impeachment* e escândalos de corrupção (WEYLAND 1993; PÉREZ-LÍÑÁN 2007; FIGUEIREDO 2010; SALLUM JR 2015). Poucos meses depois de tomar posse no cargo, em 1990, já surgiram denúncias de que seu ex-tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, conhecido como PC, havia cobrado propina de empresários, ainda durante a campanha eleitoral, para lhes oferecer vantagens no futuro governo. Depois, em meados de 1991, surgiram denúncias contra pessoas próximas do Presidente, envolvendo Ministros de governo e até sua

esposa, acusada de desviar recursos da Legião Brasileira de Assistência (LBA).¹⁹ Em 1992, o governo seria atingido pelo escândalo que ganhou maior repercussão, baseado numa denúncia sobre um o esquema de corrupção que consistia no desvio de recursos ilícitos para o pagamento de despesas pessoais do Presidente. Essas denúncias tornaram a situação do governo insustentável quando foram confirmadas pelo irmão do Presidente, Pedro Collor.²⁰

Diante desse quadro que acabou mobilizando *protestos de rua* contra o Presidente, em junho de 1992, foi instalada uma CPMI no Congresso com a finalidade de se investigar as acusações de lavagem de dinheiro contra PC, considerado “testa-de-ferro” do Presidente. As investigações levaram à detecção de cheques não declarados e recursos não contabilizados que favoreceriam o Presidente. Dessa forma, o relatório final dessa CPI mista do Congresso, apresentado no final de agosto, concluiu que Collor havia se beneficiado de recursos ilícitos e tráfico de influência, sendo a ele imputável o crime de responsabilidade. Nesse contexto, a oposição parlamentar, contando com amplo apoio da população que se manifestava de maneira massiva nas ruas, começou a defender o *impeachment*. Em 29 de novembro de 1992, a Câmara dos Deputados votou favoravelmente ao processo de impeachment de Collor, por 441 votos; em 30 de dezembro do mesmo ano, o Senado condenou o Presidente com 76 votos favoráveis à cassação de seu mandato, bem como de seus direitos políticos (WEYLAND, 1993; PÉREZ-LÍÑÁN, 2007; FIGUEIREDO, 2010; SALLUM JR., 2015). Collor tentou renunciar as vésperas da votação, mas sua renúncia não foi aceita, tida como tentativa de escapar da justiça, legalmente válido, portanto, a votação do impedimento. Alguns autores, mesmo trabalhos comparativos relevantes, cometem o erro de considerar o caso como renúncia. Equívoco oriundo, provavelmente, do estudo superficial do caso.

Sucessor de Collor, Itamar Franco, pagou o preço pela onda de denunciamento que tomou a política brasileira. No entanto, tradicionalmente discreto, o mais próximo que Itamar chegou de um escândalo foi um inadvertido escorregão moral, quando se permitiu fotografar junto a uma modelo, em trajes inapropriados, em um camarote de carnaval. Outro episódio envolvendo sua administração que teve alguma repercussão, não como escândalo de corrupção, mas como

¹⁹ Denúncia realizada em fevereiro de 1991. A Mulher do Presidente Fernando Collor, Rosane Collor, era Presidente da Legião Brasileira da Assistência (LBA), foi acusada do envolvimento da compra superfaturada de 1,6 milhões de kg de leite em pó pela instituição. Ficou comprovado que a LBA pagou 25% a mais do preço praticado a época. Rosane deixou a presidência da instituição e foi condenada em primeira instância a mais 11 anos de prisão por corrupção, mas foi absolvida nas instâncias superiores.

²⁰ O ex-tesoureiro recebia propina de empresários interessados em negociar com o governo, ficava com 30% e repassava o restante ao Presidente, pagando suas despesas pessoais. Estima-se que o caso tenha movimentado mais de R\$ 350 milhões de dólares.

uma gafe politicamente incorreta, foi o vazamento de uma declaração de seu então Ministro da Fazenda, Rubens Ricupero, sobre a tática do governo ao divulgar dados sobre a economia, que consistia em publicar indicadores positivos e esconder os negativos. Mas, como se tratava de uma conversa em *off* com um jornalista, esse foi considerado mais um deslize inconveniente do que um desvio de conduta do governo.²¹

O Presidente Fernando Henrique Cardoso, por sua vez, enfrentou sérias denúncias de corrupção contra seu governo, mas conseguiu sair incólume e resistir até o final de seus dois mandatos. Para tanto, foi central a adoção de algumas linhas de defesa para a blindagem de sua administração contra as repercussões institucionais dos escândalos. Logo no início do seu primeiro mandato, em 19 de janeiro de 1995, ele extinguiu, por decreto, a Comissão Especial de Investigação, que havia sido criada por Itamar Franco, e que contava com a participação de representantes da sociedade civil – essa Comissão tinha como objetivo principal combater o desvio de recursos públicos.

A primeira denúncia de maior gravidade, já em 1995, foi sobre tráfico de influência e corrupção no contrato de execução do Sistema de Vigilância e Proteção da Amazônia (Sivam/Sipam).²² Em seguida, veio a público o escândalo da “Pasta Rosa” – uma alusão à cor da pasta que continha documentos citando doações ilegais de banqueiros às campanhas eleitorais de políticos que compunham a base de sustentação parlamentar do governo. Contudo, a Procuradoria-Geral da República, por meio de seu titular, Geraldo Brindeiro, resolveu arquivar o processo, em fevereiro de 1996. No entanto, denúncias mais graves viriam no primeiro mandato de Fernando Henrique. Uma delas foi a compra de votos, em 1997, para aprovação da Emenda Constitucional que permitiria ao Presidente disputar a reeleição.²³ Essa denúncia era especialmente impactante porque a aprovação da reeleição já teria validade para

²¹ Em 1994 o então Ministro da Fazenda Rubens Ricupero conversava com jornalista em Brasília, durante intervalo de entrevista e, supondo que ninguém mais poderia ouvi-lo, confessou: “Eu não tenho escrúpulos, o que é bom agente fatura, o que é ruim, a gente esconde”. Porém, a conversa teria sido captada por parabólicas e foi gravada. Dada a repercussão negativa do ocorrido, o Ministro foi demitido, sem nenhuma crise afetar o governo.

²² O escândalo derrubou o brigadeiro Mauro Gandra e serviu para FHC “punir” o embaixador Júlio César dos Santos com uma promoção. Ele foi nomeado embaixador junto à FAO, em Roma, “um exílio dourado”. A empresa ESCA, encarregada de incorporar a tecnologia da estadunidense Raytheon, foi extinta por fraude comprovada contra a Previdência. Não houve CPI sobre o assunto, pois FHC bloqueou.

²³ Para mudar a Constituição, houve um pesado esquema para a compra de voto, conforme inúmeras denúncias feitas à época. Gravações revelaram que os deputados Ronivon Santiago e João Maia, do PFL do Acre, ganharam R\$200 mil para votar a favor do projeto. Eles foram expulsos do partido e renunciaram aos mandatos. Outros três deputados acusados de vender o voto, Chicão Brígido, Osmir Lima e Zila Bezerra, foram absolvidos pelo plenário da Câmara. Como sempre, FHC resolveu o problema abafando-o e impedido a constituição de uma CPI. Provas: confissão gravada de 2 deputados federais do Acre que diziam ter votado a favor da emenda da reeleição em troca de R\$200 mil recebidos em dinheiro. Outros três deputados eram citados de maneira explícita e dezenas de congressistas teriam participado do esquema. Nenhum foi investigado pelo Congresso nem punido.

o Presidente em exercício, ou seja, o próprio FHC, que poderia então buscar o segundo mandato, de uma maneira que, além de envolver suspeitas de fraude, era casuística. Logo depois, em 1998, vieram denúncias de corrupção envolvendo as privatizações de empresas estatais importantes, como a Telebrás.

No caso das Teles, além de se ter cobrado um preço muito abaixo do seu valor de mercado, foram vazadas para a imprensa gravações de conversas entre autoridades do governo que eram inegavelmente comprometedoras. Tais gravações mostravam a relação de interesses entre lobistas e líderes tucanos,²⁴ e havia, ainda, testemunhos, documentos e até confissões que reforçavam o teor da denúncia. Essas denúncias provocaram um grande impacto no governo porque toda a privatização do sistema Telebrás foi marcada pela suspeição. Ricardo Sérgio de Oliveira, ex-tesoureiro das campanhas de FHC e do Senador José Serra, e também ex-diretor do Banco do Brasil, foi acusado de cobrar R\$90 milhões para ajudar na montagem do consórcio Telemar. Grampos do BNDES também flagraram conversas telefônicas entre Luiz Carlos Mendonça de Barros, então ministro das Comunicações, e André Lara Resende, presidente do banco à época – nessas conversas, os dois articulavam o apoio da Previ para beneficiar o consórcio Opportunity,²⁵ que tinha como um dos donos o economista Pêrsio Arida, amigo de Mendonça de Barros e de Lara Resende.²⁶

No seu segundo mandato, FCH enfrentaria o escândalo do *Câmbio Flutuante*, relativo à desvalorização do real que ocorreu entre fevereiro e setembro de 1999 como parte de sua estratégia eleitoral para assegurar sua reeleição. Seu governo manteve artificialmente a paridade entre o Real e o Dólar, mesmo à custa da queima de bilhões de dólares das reservas cambiais do país. Ainda, comprovou-se o vazamento de informações do Banco Central – foi divulgada uma lista com o nome de vinte e quatro bancos que lucraram com a mudança, e de outros quatro

²⁴ O jogo de cartas marcadas da privatização do sistema de telecomunicações envolveu diretamente o nome de FHC, citado em inúmeras gravações divulgadas pela imprensa. Vários “grampos” comprovaram o envolvimento de lobistas com autoridades tucanas. As fitas mostraram que informações privilegiadas foram repassadas. O mais grave foi o preço que as empresas privadas pagaram pelo sistema Telebrás, cerca de R\$22 bilhões. O detalhe é que nos dois anos e meio anteriores à venda, o governo investiu na infraestrutura do setor mais de R\$ 21 bilhões, sendo que o BNDES financiou metade dos R\$ 8 bilhões dados como entrada nesse meganegócio.

²⁵ Até FHC entrou na história, autorizando o uso de seu nome para pressionar o fundo de pensão. Além de “vender” o patrimônio público, o BNDES destinou cerca de 10 bilhões de reais para socorrer empresas que assumiram o controle das estatais privatizadas. Em uma das diversas operações, ele injetou 686,8 milhões de Reais na Telemar, assumindo 25% do controle acionário da empresa.

²⁶ Outro escândalo envolvendo as privatizações foi a venda da companhia Vale do Rio Doce. Apesar da mobilização da sociedade em defesa da CVRD, a empresa foi vendida, num leilão, por apenas R\$3,3 bilhões, enquanto especialistas estimavam seu preço em ao menos R\$30 bilhões. Ela detinha, além de enormes jazidas, uma gigantesca infraestrutura acumulada ao longo de mais de 50 anos, com navios, portos e ferrovias. Um ano depois da privatização, seus novos donos anunciaram um lucro de R\$1 bilhão. O preço pago pela empresa equivale hoje ao lucro trimestral da CVRD.

que registraram movimentação especulativa suspeita às vésperas do anúncio das medidas. Havia indícios, também, da existência de um esquema de corrupção dentro do Banco Central, destinado à venda de informações privilegiadas sobre o câmbio e os juros a determinados bancos, a fim de se prepararem para as oscilações da moeda, com antecedência, reduzindo perdas e aumentando ganhos com as manobras cambiais.

Na esteira da desvalorização cambial, veio à tona o escandaloso caso dos bancos Marka e Fonte Cindam, socorridos pelo Banco Central com 1,6 bilhão de Reais. A operação indicava favorecimento indevido, com empréstimos em Dólar a preços mais baixos do que os praticados pelo mercado – essa manobra cambial gerou milhões em prejuízos aos cofres públicos. Em 2001, fustigado pela ameaça de uma CPI da Corrupção, FHC criou a Controladoria-Geral da União [CGU], órgão que se notabilizou, entretanto, por arquivar denúncias contra o governo, minimizando seus impactos. Diante disso, e apesar dos esforços da oposição, não foi possível a instalação de nenhuma CPI contra o governo; os órgãos de controle, por seu turno, nunca levaram qualquer investigação adiante.

O presidente Lula também enfrentou graves escândalos de corrupção envolvendo seu governo. Levou apenas um ano de sua primeira posse para que a imprensa começasse a reportar denúncias consecutivas contra seu governo e líderes do seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), que chegava à presidência pela primeira vez. Ao contrário do governo anterior, o governo Lula foi sistematicamente investigado pelos órgãos de fiscalização e controle e acabou perdendo alguns de seus líderes mais fortes, especialmente no caso de corrupção que teve maior repercussão e que ficou conhecido como “*mensalão*”, que chamou a atenção de todo o país em 2005 e 2006. Tratava-se de uma denúncia de compra de votos de Deputados e Senadores, através de uma mesada paga em dinheiro para garantir a fidelidade de parte dos parlamentares da coalizão de governo com congresso e que envolviam vários partidos, além do próprio PT, como o PPS, o PP, o PSB, o PR, o PTB, PRP e o PMDB. Essas denúncias se tornaram uma ação penal a cargo do Ministério Público e que resultou em julgamentos pelo Supremo Tribunal Federal. José Dirceu (PT-SP), então Ministro Chefe da Casa Civil e homem forte do governo, foi acusado de ser o chefe de todo o esquema e acabou sendo julgado e condenado.

Porém, ainda no seu primeiro mandato, Lula teria que lidar com outros dois escândalos de corrupção impactantes – o dos Bingos, em 2004, e o dos Correios, em 2005. O escândalo dos Bingos implicava José Dirceu, por intermédio de denúncias que vieram de seu ex-assessor, Waldomiro Diniz. Acusava-se a liderança do PT de extorquir dinheiro de empresários ligados

a jogos de Bingo para a arrecadação de recursos para campanhas eleitorais do partido.²⁷ O escândalo dos Correios envolvia a negociação de propinas para favorecer empresários em processos licitatórios, e atingia diretamente o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), partido aliado do Presidente Lula no Congresso.

Depois desses escândalos, outras acusações tiraram do governo o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, interlocutor de Lula com o mercado financeiro. Esse episódio envolveu a quebra do sigilo bancário do caseiro Francenildo Costa, que afirmou que o Ministro frequentava a mansão para reuniões de lobistas, em Brasília, que eram acusados de interferir projetos do governo. Seu depoimento na CPI foi silenciado por uma liminar expedida pelo STF, mas a situação de Palocci já era insustentável e ele acabou sendo demitido do cargo em 27 de março de 2006, criando alguma dificuldade para o governo na sua relação com os empresários e o setor financeiro, a época.

Já final do primeiro mandato, o PT foi acusado de comprar um dossiê falso contra adversários políticos. Em 9 de setembro de 2006, a Polícia Federal prendeu dois integrantes do partido, posteriormente chamados, por Lula, de “aloprados”, com R\$1,7 milhão que utilizavam para tentar negociar a compra de um falso dossiê que ligava José Serra e Geraldo Alckmin — candidatos tucanos ao governo de São Paulo e à Presidência da República, respectivamente — ao escândalo dos Sanguessugas.²⁸ Um dos “aloprados” era Hamilton Lacerda, ex-assessor de Aloizio Mercadante, do PT, também candidato ao governo de São Paulo. A apreensão de R\$ 1,7 milhão, em notas de Real e de Dólar com os petistas, foi vasada à imprensa pela Polícia Federal em 29 de setembro, dois dias antes das eleições nacionais.

²⁷ Em fevereiro de 2004, foi divulgado um vídeo no qual Waldomiro cobrava propina para arrecadar dinheiro para a campanha do partido, em 2002, quando ele era presidente da Loteria do RJ. Ele também era ligado ao bicheiro carioca Carlinhos Cachoeira, preso por envolvimento com o crime organizado. Após a denúncia, Waldomiro deixou o governo e passou a ser investigado pela CPI dos Bingos. Entre parlamentares que tiveram seus nomes ligados ao do bicheiro preso na Operação Monte e acusado de comandar a exploração do jogo ilegal em Goiás estão o do governador de Goiás, Marconi Perillo (PSDB), do deputado Carlos Lereia (PSDB-GO), do ex-senador Demóstenes Torres (ex-DEM-GO) e o governador do DF, Agnelo Queiroz (PT). Fernando Cavendish, presidente da construtora Delta também foi investigado no inquérito. Mais de oito meses depois de instalada a CPI, os trabalhos foram encerrados. Os parlamentares que integravam a comissão rejeitaram o relatório final apresentado pelo deputado Odair Cunha (PT-MG), que pedia o indiciamento de 29 pessoas. No seu lugar, é aprovado uma espécie de relatório paralelo do deputado Luiz Pitiman (PMDB-DF). Sem apontar responsáveis, o relatório propõe o envio de todos os dados ao Ministério Público.

²⁸ Essa operação da Polícia Federal, deflagrada em 4 de maio de 2006, investigava fraude em licitação de compra de ambulâncias para municípios e pôs na cadeia os deputados Bispo Rodrigues (PFL-RJ) e Ronivon Santiago (PP-AC). As denúncias contra o Partido do Presidente, o PT, ficaram conhecidas, pela forma referida por Lula, como “Escândalos dos Alopados”.

Logo no início do segundo mandato de Lula, membros importantes do governo foram acusados de usar os cartões corporativos, previstos para despesas relacionadas com exercício das funções, para cobrir gastos pessoais. Houve intensa cobertura da imprensa sobre o caso. Um pouco mais adiante, surgiram denúncias de repasses irregulares a ONGs e entidades que eram ligadas aos partidos da base governista. Foi então instalada, em 03/10/2007, a Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs, “destinada a apurar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não governamentais (ONGs) e para organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior” [Documento da CPI]. Em março de 2010, denúncias da imprensa tentavam implicar o PT em crime de lavagem de dinheiro para financiar as campanhas do próprio Presidente.²⁹ Nesse sentido, lançavam-se suspeitas sobre as relações entre a Bancoop, uma cooperativa habitacional ligada ao sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista, e o Partido dos Trabalhadores. Por fim, a Ministra Chefe da Casa Civil, Erenice Guerra, foi envolvida numa denúncia que tinha como principal acusado seu filho, suspeito de praticar tráfico de influência em contratos com os Correios. Erenice acabou sendo exonerada do cargo.³⁰

Dilma Rousseff, assim como os demais Presidentes, enfrentou constantes denúncias de corrupção envolvendo seu governo, algumas delas se tornaram escândalos de grande repercussão na opinião pública. Não obstante, Dilma não foi impedida em virtude de denúncias de corrupção, mas sim por falhas administrativas – pode-se dizer que a Presidenta era reconhecida como honesta até mesmo pelos opositores que promoveram sua destituição do cargo. Inclusive, em seu primeiro mandato, Dilma se notabilizou por ser dura no combate à corrupção, tendo afastado do governo políticos envolvidos em denúncias, o que provocou desgastes nas suas relações com sua base de apoio no Congresso. No entanto, a imagem da corrupção estava impregnada no PT, partido da Presidenta, cuja amplificação levaria a um fenômeno de larga escala – *o antipetismo* (LIMONGI, 2016; SANTOS, 2015).

²⁹ Segundo denúncias, em 2002, empreiteiros que prestavam serviços a Bancoop teriam que emitir notas frias em favor da Bancoop, por sua vez os diretores das empreiteiras descontavam os cheques, recebidos como pagamento pelos serviços inexistentes, e repassavam os valores ao técnico em edificações Hélio Malheiro, este depositava o dinheiro em uma agência de um grande banco, o na época presidente da entidade Luiz Malheiro, mandava sacar o dinheiro, Luiz então entregava o dinheiro ao na época sindicalista e depois tesoureiro do PT, João Vaccari Neto. O dinheiro desviado seria usado para fomentar o caixa dois da campanha de Lula em 2002.

³⁰ Foi um escândalo político que teve estopim no dia 11 de setembro de 2010, graças a uma denúncia da imprensa, de que o filho da ex-ministra da Casa Civil Erenice Guerra, Israel Guerra estava envolvido em tráfico de influência, favorecendo sua empresa de aviação, MTA linhas aéreas, e, assim, fazendo uma negociação com os Correios. O escândalo culminou com a saída de Erenice Guerra do cargo de Ministra da Casa Civil.

De fato, o governo Dilma foi açoitado por denúncias de corrupção desde o início. Entretanto, a postura enérgica da Presidenta, demitindo de imediato os membros do governo envolvidos nos escândalos, teve efeitos positivos na sua aprovação popular, pois criou uma imagem de uma liderança intolerante para com a corrupção. Contudo, como já mencionado, Dilma pagou um preço alto por esse comportamento, uma vez que essa postura afetou sua relação com os partidos de sua coalizão. Cada vez mais, os parlamentares sentiam-se desprestigiados e sem guarida no governo, o que veio a solapar, gradativamente, a coesão de sua base legislativa. No longo prazo, esse processo de corrosão seria nocivo para a governabilidade e até mesmo para sua sustentação no cargo.

Desse modo, durante seu primeiro ano de mandato, vários Ministros foram exonerados, vítimas de denúncias de corrupção. O primeiro a cair, já nos meses iniciais do governo, foi Antonio Palocci, Ministro da Casa Civil. Reabilitado, depois do desgaste sofrido no governo Lula, ele voltou a ser alvo de denúncias devastadoras para sua carreira política – havia suspeitas de que seu patrimônio havia multiplicado em vinte vezes nos quatro anos anteriores, com indícios, portanto, de enriquecimento ilícito. Imediatamente, Palocci foi substituído pela Senadora Gleisi Hoffmann [PT-PR]. O próximo a deixar o governo, em julho do mesmo ano, foi o Ministro dos Transportes, Alfredo Nascimento (PR-AM), que voltou ao Senado. Sua saída se deveu a denúncias de que construtoras e consultorias de projetos de obras em rodovias e ferrovias teriam pagado propina para a cúpula do seu partido, que controlava a pasta.³¹

Na sequência, o Ministério da Agricultura tornou-se o alvo das denúncias. Agora, alegava-se que havia a ação de lobistas no setor e de que o então diretor da Conab, Oscar Jucá Neto, teria feito pagamento ilegal de R\$ 8 milhões a uma empresa. O próprio Ministro, Wagner Rossi [PMDB], foi diretamente implicado, suspeito de receber propina e usar dinheiro público para sanar dívidas privadas, e acabou perdendo seu cargo. Da mesma forma, irregularidades no Ministério do Turismo levaram à prisão 38 pessoas, na Operação Voucher, após a descoberta de desvio de cerca de R\$4,5 milhões destinados ao treinamento de profissionais da área de turismo no Amapá. O então ministro, Pedro Novais, tentou se defender no Senado, mas deixou o cargo em setembro. Em outubro, o PCdoB, que controlava o Ministério dos Esportes, foi alvo

³¹ Naquele momento, o Tribunal de Contas da União [TCU] estimava a existência de 721 processos com suspeitas de dano ao erário e prática de ato de gestão ilegal. Além disso, são apontados indícios de irregularidades em 23 obras, 15 tocadas pelo Dnit e oito pela empresa pública Valec. É sem dúvida o maior problema de Dilma em 2011, porque gera desgaste na base do governo no Congresso e, inclusive, um forte movimento pela instalação de uma CPI.

de denúncias de João Dias Ferreira, ex-militante do partido e coordenador de duas organizações não-governamentais que mantiveram contratos com o Ministério. Ele acusou o Ministro Orlando Silva de envolvimento com um esquema de corrupção por meio do Programa Segundo Tempo. Ainda em novembro, foi a vez de Carlos Lupi [PDT], Ministro do Trabalho – ele foi acusado de ter viajado, em 2009, no avião de uma ONG que tinha contrato com o Ministério; fato que ele negou, apesar de fotos do voo terem sido divulgadas pela imprensa. Com isso, Lupi foi o sétimo Ministro a deixar o governo Dilma ainda no primeiro ano de mandato.

Desse modo, a Presidenta Dilma lidou com as denúncias de corrupção de um modo inusitado – ao invés de proteger seus aliados, ela exonerou um a um que sucumbiu aos escândalos divulgados pela imprensa, capitalizando, assim, em cima de algo que normalmente é negativo para qualquer governo. Não é por acaso que uma pesquisa realizada pelo CNI/Ibope, em dezembro de 2011, mostrava que a aprovação pessoal da Presidenta era de 78%. Em contrapartida, começava a surgir um clima de animosidade contra o governo no Legislativo, principalmente em sua própria coalizão de governo. Tanto que, em 14 de fevereiro, Senadores movem uma representação contra o ministro da Fazenda, Guido Mantega, acusando-o de omissão numa suposta cobrança de propina na Casa da Moeda. O ex-presidente da entidade, Luiz Felipe Denucci, havia sido acusado de enviar cerca de R\$25 milhões ao exterior e, supostamente, seria o mentor do esquema. O caso seguiu para investigação da Procuradoria-Geral da República.³²

Seja como for, mesmo que não fossem diretamente ligadas à Presidenta e que não tenham abalado sua popularidade, ao longo do tempo, as cumulativas denúncias de corrupção sedimentaram junto à sociedade uma imagem extremamente negativa da política e dos políticos. Nesse contexto, o governo Dilma enfrentaria sua maior crise, cujos efeitos teriam um prolongamento nas eleições de 2014 e, depois, no seu *impeachment*. Essa crise veio com os “*protestos de junho de 2013*”, também chamados de “jornadas de junho” que traziam, no seu conjunto, de reivindicações difusas e descoordenadas, a demanda pelo combate à corrupção. Tais manifestações emergiram quando as investigações que culminariam na Operação Lava-Jato ainda estavam no início, mas que, dali em diante, iriam dominar o noticiário e a agenda política do país (PINHEIRO-MACHADO, 2019).

³² Também acontecem denúncias no Ministério das Cidades, da Integração Nacional e com a própria assessoria da Presidência da República. Para mais informações, consulte apêndice sobre Escândalos políticos e de corrupção.

Apesar de atingir praticamente todos os partidos, essa operação iria danificar especialmente a imagem construída pelo PT como um partido defensor da moralidade pública. Assim, o ex-Presidente Lula e diversos membros do Partido dos Trabalhadores seriam envolvidos em denúncias de desvios de recursos públicos para financiamento partidário, eleitoral e mesmo enriquecimento ilícito, fundamentalmente, recursos oriundos da Petrobras. Uma sucessão de denúncias, acusações e delações premiadas deu muito poder à Força Tarefa da Lava-Jato, dando a impressão, construída pelo apoio maciço da grande imprensa nacional de que, finalmente, na historicamente corrupta política brasileira, ninguém mais estava a salvo do alcance da Justiça. Os impactos políticos desse tipo de combate à corrupção provocaram uma imensa crise nos partidos políticos, que perderam representatividade junto à população.

O governo Dilma não saiu imune dessa crise. A eleição de 2014 teve como eixo principal a identificação do PT com a corrupção, tendo como liderança de uma campanha fortemente opositiva o candidato do PSDB, Aécio Neves. A disputa foi extremamente polarizada e os resultados dividiram o país entre aqueles que ainda mantinham seu apoio às políticas representadas pelo PT e aqueles que já tinham como fonte de unidade uma postura antipetista.

Dilma venceu por uma margem de votos bastante apertada e, desde o começo do segundo mandato, enfrentou dificuldades nas suas relações com o Parlamento e uma oposição fortalecida. As denúncias de corrupção continuaram envolvendo principalmente a Petrobras, mas também já começaram a surgir escândalos relativos às principais empreiteiras brasileiras. De fato, as notícias sobre os escândalos eram quase diárias e já não se podia distinguir o que dizia respeito ao governo, ao partido da Presidenta, aos partidos aliados ou à oposição. Toda semana havia uma nova fase da operação Lava-Jato, com ampla repercussão midiática. Tentando rearticular seu governo, Dilma Rousseff investiu na estratégia de nomear o ex-Presidente Lula para a pasta da Casa Civil, onde ele poderia atuar para aplacar os ânimos exaltados dos parlamentares dos partidos aliados. Porém, essa medida foi vista como manobra do governo para criar barreiras às investigações que envolviam Lula e gerou grande repercussão negativa em parte da população, que clamava pela continuidade do combate à corrupção da operação Lava-Jato. Em seu segundo mandato, portanto, Dilma se enredou num conjunto de acusações que eram dirigidas ao seu partido e a membros dos governos petistas.

As últimas e derradeiras denúncias que atingiram duramente o governo diziam respeito à tentativa de implicar a Presidenta e seu então Ministro da Justiça, José Eduardo Cardoso (PT),

em tentativas atrapalhar e impedir as investigações contra a corrupção, principalmente, as dirigidas ao Partido dos Trabalhadores e ao Presidente Lula. A tentativa de nomeá-lo como Ministro foi percebida como uma tentativa de protegê-lo com o foro privilegiado e retardar as investigações, que passariam ao STF. Essas acusações contaram com a divulgação, em rede nacional, de grampos telefônicos dos diálogos entre a Presidenta e Lula. Assim, embora não pudesse ser acusada de corrupta, Dilma perdia gradativamente sua popularidade, num contexto em que já não podia mais contar com o apoio dos partidos de sua coalizão.

Apesar de ter exercido um mandato bastante curto, Michel Temer e o seu partido, o PMDB, estavam tão imersos nas denúncias de corrupção que se tornou impossível se desvencilhar das acusações, em especial as oriundas da Lava-Jato. O maior aliado de Temer, o Presidente da Câmara dos Deputados e um dos principais artífices do *impeachment*, Eduardo Cunha, foi denunciado, teve o seu mandato cassado e foi preso logo pouco depois da destituição de Dilma. Em seguida, praticamente todos os assessores do Presidente Temer, Ministros ou pessoas próximas a ele também foram denunciados e, alguns, foram presos. O Deputado Rodrigo Loures [PMDB], por exemplo, um assessor pessoal de Temer, foi gravado numa situação constrangedora em que ele aparecia pegando e carregando uma mala de dinheiro de propina direcionada ao Presidente, segundo os delatores. Em realidade, seu governo enfrentava denúncias semanais de corrupção, que incluíam vendas de Medidas Provisórias, propinas variadas e financiamento ilegal de campanha. Chegou-se a criar o termo “Quadrilha do PMDB” para designar os inúmeros escândalos envolvendo políticos do partido. As acusações mais graves, contudo, envolveram diretamente o próprio Presidente, que foi denunciado por receber dinheiro por caixa-dois e por obstruir a justiça.

Um dos escândalos de maior impacto foi a suspeita de financiamento partidário ilegal pela JBS – um dos donos da empresa, Joesley Batista, chegou a gravar uma conversa com o Presidente Temer cujo teor era bastante comprometedor e que dava a entender que ele estimulava a obstrução da justiça, o suborno de agentes públicos e a compra do silêncio de Eduardo Cunha, já na cadeia. De fato, a situação era tão grave que Temer se tornou o primeiro Presidente da história do país a ser denunciado pela Procuradoria Geral da República por corrupção, lavagem de dinheiro, formação de quadrilha e obstrução da justiça. O Supremo Tribunal Federal recebeu duas denúncias desse tipo num intervalo de apenas três meses. Para ser processo, no entanto, era necessária uma autorização semelhante à do *impeachment* pela Câmara dos Deputados. Temer só conseguiu escapar momentaneamente do alcance dessas acusações porque conseguiu o apoio de 2/3 dos parlamentares da Câmara Baixa. da Câmara

Federal deveriam autorizar que Temer fosse processado pelo STF. Pode-se dizer, então, que numa escala de gravidade, o governo Temer chegou ao nível mais alto de um escândalo de corrupção, pois nas duas denúncias ele era citado como o autor de crimes comuns. Suas denúncias, não foram realizadas pela oposição, mas pelo próprio órgão de controle institucional, a PGR. Não uma, mas duas vezes.

Portanto, excluindo-se a Presidência de Itamar Franco, todos os demais Presidentes enfrentaram turbulências políticas em decorrência de diversos escândalos de corrupção. Apenas Collor sofreu impeachment devido a esse tipo de denúncia. O impeachment de Dilma, embora tenha ocorrido no contexto das investigações da Lava-Jato e das denúncias de corrupção contra a Petrobrás e seu partido, deveu-se a manipulações contábeis que eram práticas usuais em outros governos. Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, por outro lado, concluíram seus mandatos sem maiores percalços – Lula, inclusive, chegou ao final de seu segundo governo com uma taxa recorde de aprovação popular. Temer, com muita dificuldade, também concluiu seu breve mandato, mesmo com elevada rejeição popular e denúncias de crimes pela PGR que só não foram adiante porque foram barradas em votação na Câmara dos Deputados. Temer foi salvo por sua base parlamentar, duas vezes, com todos os custos decorrentes da impopularidade dessa decisão. O **Quadro 4**, traz a síntese dos principais escândalos de corrupção de cada governo.

A evolução dos acontecimentos durante todos esses mandatos Presidenciais mostra que os escândalos de corrupção estiveram presentes nos casos de *impeachment*, embora tenham tido menor relevância na destituição de Dilma. Mas também houve graves e sistemáticas denúncias e escândalos de corrupção contra os governos de Presidentes que concluíram os seus mandatos – incluindo-se Lula, cuja popularidade não foi abalada por esses episódios. Isso significa que essa variável talvez seja uma condição necessária, mas não suficiente para a ocorrência de *impeachment*. É preciso que essas denúncias apareçam em conjunto com outros fatores, como uma *grave crise econômica*, algo que esteve presente nos dois *impeachments*, mas não nos governos Itamar, FHC I, Lula I e II e Dilma I. Os governos de FHC II e Temer foram exceções que apresentaram tal conjugação, mas, como veremos, devido a outras condições fundamentais, concluíram os seus mandatos.

Quadro 4
Principais Escândalos de Corrupção nos Governos Brasileiros do Atual Período Democrático

Presidentes	Escândalos de Corrupção
Collor	<ul style="list-style-type: none"> • Desvio de dinheiro por sua esposa • Recursos não-contabilizados para pagamento de despesas pessoais
Itamar	<ul style="list-style-type: none"> • Nenhum relevante
FHC	<ul style="list-style-type: none"> • Tráfico de influência no caso SIVAM/SIPAM • Pasta Rosa [doações de campanha ilegais] • Compra de votos para a Emenda da reeleição • Favorecimentos na privatização das telecomunicações • Tráfico de influências e favorecimento na desvalorização cambial • Favorecimento no caso dos bancos Marka e Fonte Cindam
Lula	<ul style="list-style-type: none"> • Cobrança de propina no escândalo dos Bingos • Cobrança de propina no escândalo dos Correios • Compra de votos parlamentares no “Mensalão” • Envolvimento do Ministro Palocci com Lobbies • Dossiê dos “aloprados” • Uso indevido de cartões corporativos por membros do governo • Favorecimento de ONGs e OSCIPs • Lavagem de dinheiro no caso Bancoop • Tráfico de influência envolvendo a Ministra Erenice Guerra
Dilma	<ul style="list-style-type: none"> • Denúncias contra vários Ministros nos primeiros anos de governo • Nomeação de Lula para Casa Civil, no segundo mandato • Escândalo de corrupção no caso “Petrolão” • Obstrução das investigações da Lava-Jato
Temer	<ul style="list-style-type: none"> • Cassação do mandato e prisão do Deputado Eduardo Cunha • Gravação do assessor Rodrigo Loures recebendo propina • Venda de Medidas Provisórias • Caixa 2 de campanha • Obstrução à Justiça • Suborno de agentes públicos

Fonte: Elaboração própria

4 A POPULARIDADE DOS PRESIDENTES: REPROVAÇÃO DO GOVERNO E PROTESTOS DE RUA

Neste capítulo, examino o comportamento de outras duas condições sociais que contribuem para a formação da configuração de condições necessária para a interrupção do mandato Presidencial, por meio de artifícios constitucionais. Essas variáveis condicionais são a *rejeição ao governo* e os *protestos de rua*. A análise da *rejeição ao governo* utiliza os *surveys* de avaliação de todas as administrações, de Collor a Temer, realizadas pelo instituto de pesquisa Datafolha.³³ Para o exame dessa dimensão da popularidade do Presidente, foi considerada a questão concernente à opinião dos eleitores sobre o desempenho do governo. Esse desempenho é classificado em três tipos: (1) Bom/Ótimo, (2) Regular ou (3) Ruim/Péssimo. Nesta análise, consideramos que as avaliações do tipo Ruim/Péssimo correspondem à *rejeição ao governo*, expressa pela reprovação popular à sua administração. As avaliações Bom/Ótimo, por sua vez, correspondem à ‘aprovação restrita’, e a somatória das avaliações Bom/Ótimo e Regular correspondem à ‘aprovação ampla’. A análise dos *protestos de rua* utiliza as informações publicadas na imprensa de circulação nacional [Jornal A Folha de São Paulo e Jornal O Estado de São Paulo] sobre as manifestações que se mostraram mais relevantes em termos de adesão popular e recorrência.

Como veremos, em três ocasiões a rejeição ultrapassou em muito a aprovação ampla do governo – Collor, Dilma II e Temer –, sendo que, em duas delas, o mandato Presidencial foi interrompido pelo procedimento de *impeachment*. Por outro lado, Michel Temer, que foi o Presidente que atingiu o maior nível de rejeição popular em toda a série histórica das avaliações de governo do recente período democrático, não só não perdeu seu mandato como sequer houveram *protestos de rua* contra seu governo, que sejam dignos de nota. Esse é um dado que merece um exame mais cuidadoso, porque a rejeição à sua administração chegou a ultrapassar 80%, num contexto de *crise econômica* persistente e de diversos *escândalos de corrupção* de grande impacto na opinião pública, envolvendo diretamente o Presidente. Inclusive, Temer foi denunciado por crimes comuns, em 2017, e só não foi processado porque contava com o apoio da *maioria parlamentar* – no dia 2 de agosto, a Câmara dos Deputados rejeitou o primeiro

³³ Todos os dados utilizados sobre a avaliação dos Presidentes foram coletados nos arquivos do instituto de pesquisa Datafolha. Informações sobre a metodologia e os relatórios completos dos dados podem ser acessados no link: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>. A escolha teve o objetivo de tentar padronizar os dados e sua variação. As diferenças em relação a outros institutos como o IBOPE foram mínimas, e as pesquisas Datafolhas possuíam maior regularidade.

pedido de investigação pelo Supremo Tribunal Federal, protocolado pela Procuradoria Geral da República, que o acusava de corrupção passiva; no dia 26 de outubro, a Câmara dos Deputados rejeitou o segundo pedido, que implicava Temer no crime de formação de uma organização criminosa para arrecadar propinas e lavar dinheiro para enriquecimento privado.

Os dois mandatos de Dilma Rousseff também apresentaram padrões sequenciais específicos de interação dessas duas condições sociais para o *impeachment*. Na sua primeira gestão, conforme mostraremos a seguir, a Presidenta Dilma era aprovada por uma proporção expressiva dos brasileiros até a emergência dos *protestos de rua* de junho de 2013. Pouco depois dessa onda de manifestações, sua popularidade caiu para menos da metade do valor registrado antes desse evento, num processo que inverteu a ordem sequencial geralmente esperada – ao invés da redução da popularidade estimular os *protestos de rua*, o que pôde ser constatado, empiricamente, foi justamente o oposto, os *protestos de rua* é que impactaram negativamente a popularidade da Presidenta, que experimentou uma queda de aprovação vertiginosa, acompanhada do aumento da reprovação do governo. Queda da qual jamais se recuperou inteiramente e afetou diretamente a eleição de 2014, a mais apertada da história recente. No início do seu segundo mandato, Dilma, que havia recuperado parte de sua popularidade, viu a taxa de aprovação ao seu governo cair rapidamente depois da posse, num contexto de *crise econômica* e de *escândalos de corrupção* que envolviam sua administração e o seu partido, o PT. Novos *Protestos de rua*, agora sim, diretamente contra o governo, demandando a saída da Presidente, tornaram-se frequentes, contribuindo ainda mais para aumentar a *reprovação ao governo*.

Esses episódios indicam que nem sempre a *rejeição ao governo* estimula os *protestos de rua*, assim como, algumas vezes, os *protestos de rua* é que provocam o aumento da *rejeição ao governo*. Outras vezes, são os *escândalos de corrupção*, em conjunto com a *crise econômica*, que estimulam a *rejeição ao governo* e os *protestos de rua*, como ocorreu com Fernando Henrique Cardoso, em 1999. Outras vezes, ainda, a relação dessas variáveis segue um sentido contrário, ou seja, inexistência de *crise econômica* e de *escândalos de corrupção* aparecem em contextos nos quais o Presidente apresenta ampla popularidade, como ocorreu com Lula, no segundo mandato. Por isso, é relevante avaliar com mais cuidado, comparando, o comportamento dessas condições em todos os casos, tanto de interrupção de mandato por *impeachment*, quanto de mandatos completados pelos incumbentes.

4.1 Reprovação ao Governo

Vamos analisar, primeiro, o comportamento das avaliações dos governos que demonstram a opinião da sociedade acerca dos seus respectivos governantes. A série histórica nos mostra uma relação estreita entre a combinação de crise econômica com escândalos políticos ou de corrupção e uma alta taxa de reprovação dos respectivos governos. Quando essa avaliação negativa atinge patamares altos, ou seja, quando as avaliações codificadas como Ruim e Péssimo ultrapassam a soma da aprovação ampla - aquelas codificadas como Ótimas, Boas ou apenas Regulares - o incumbente passa a ter seu cargo ameaçado. Quando essa Reprovação se transforma em mobilização social contra o seu mandato, historicamente, sua deposição foi o desfecho.

4.1.1 *Governo Collor*

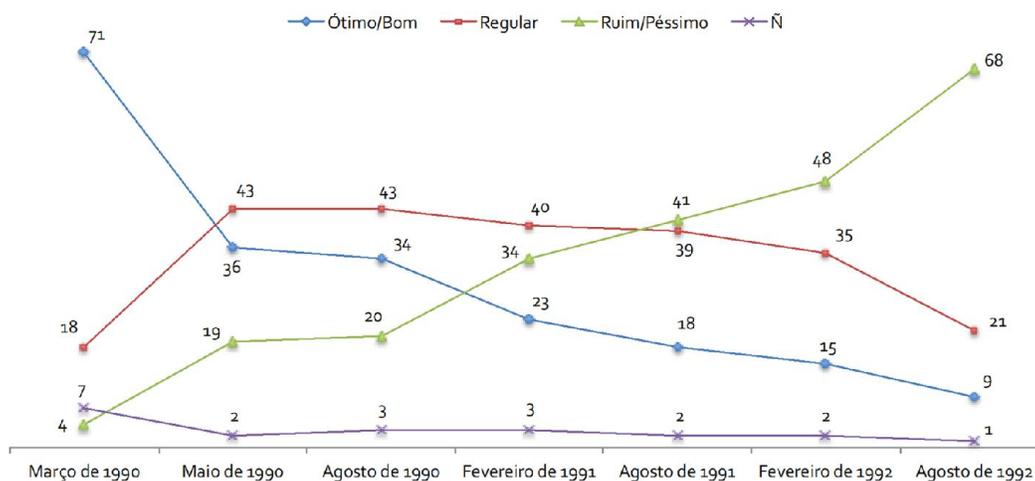
Às vésperas de sua posse, Collor gozava de uma popularidade bastante elevada e, por consequência, a maioria dos brasileiros tinha a expectativa de que ele realizaria um bom governo. Segundo pesquisa realizada à época, pelo Datafolha, 71% da população acreditava que o Presidente teria um desempenho ótimo ou bom – apenas 4% anteviam um governo ruim ou péssimo. Esses números contrastavam com a expressiva desaprovação do Presidente Sarney por 56% dos eleitores que avaliaram seu governo como ruim ou péssimo – e somente 9% dos entrevistados pelo Datafolha na última pesquisa, realizada no final de sua administração, consideravam que seu desempenho havia sido ótimo ou bom.

Porém, os indicadores econômicos sugeriam cautela ao primeiro Presidente eleito diretamente pela população, depois do golpe de Estado de 1964. A inflação registrada em 1989 atingiu inacreditáveis 1972,91% e, ao mesmo tempo, o crescimento da economia foi um pouco superior a 3%. Diante disso, as primeiras medidas de impacto adotadas pelo governo Collor foram destinadas à promoção de reajustes econômicos, como já destacado, tendo como foco principal a estabilização de preços. Para atingir esse objetivo, como também já foi discutido anteriormente, o Plano Collor promoveu a contração da base monetária, recorrendo, inclusive, a medidas muito polêmicas, como o “confisco da poupança”. Entretanto, os efeitos do Plano Collor foram inócuos para a estabilização da economia e negativos para o governo. Além dos desgastes provocados pelo “empréstimo compulsório” das poupanças, os preços dos produtos

continuaram a ser reajustados e, portanto, a inflação seguia descontrolada – basta dizer que, quando foi afastado do cargo mediante a aprovação do *impeachment*, a inflação atingiu 1119%.

Inevitavelmente, essas ações atabalhoadas e ineficazes contribuíram para minar a popularidade do Presidente logo nos primeiros meses do seu mandato. Como se pode perceber no **Gráfico 5**, sua “lua-de-mel” com a opinião pública teve um fim precoce que se traduziu nas taxas de *reprovação do governo*. Dois meses após sua posse, mais precisamente em maio de 1990, a aprovação de Collor, medida pelo Datafolha, despencou de 71% para 36%, e, em agosto de 1990, chegou a 34%. Sua rejeição [avaliação Ruim/Péssimo] subiu de 4%, em março, para 20%, em agosto. Ou seja, em seu primeiro ano de governo, sua aprovação ampla [Ótimo/Bom + Regular], que era cerca de 90%, caiu para 79%; sendo que esse valor, em alguma medida, manteve-se elevado graças aos eleitores que avaliaram o governo como regular. Não obstante, sua aprovação restrita [Ótimo/Bom] se reduziu a 1/3 da população.

Gráfico 5. Avaliação Popular do Governo Collor, de Março de 1990 a Agosto de 1992



Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

Na tentativa de reverter esse quadro de crescente desaprovação popular, Collor realizou duas reformulações em seu plano econômico. Como já discutido, em janeiro de 1991, foi anunciado o chamado Plano Collor II, e, na sequência, em maio do mesmo ano, foi adotado aquele que ficou conhecido como o Plano Marcílio, devido ao nome de seu novo Ministro da Fazenda – Marcílio Marques Moreira – que substituiu a titular da pasta até então, Zélia Cardoso

de Melo. Nenhum desses planos, contudo, surtiu o efeito desejado e, assim, em fevereiro de 1991, a popularidade do Presidente caiu para 23% e, em agosto, para 18%.

Esse quadro se agravou em 1991, quando surgiram denúncias de corrupção que provocaram maior impacto nos eleitores. Sua reprovação subiu de 20%, em agosto de 1990, para 41%, em agosto de 1991. Em 1992, o ano mais crítico para o governo por causa das acusações que atingiram diretamente o Presidente, tiveram início os *protestos de rua* e, em resposta às pressões sociais, o Legislativo criou uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito [CPMI] para investigar as denúncias. Àquela altura, a rejeição popular do Presidente chegou a quase 70%; sua aprovação restrita [Ótimo/Bom] era 9%, e sua aprovação ampla [Ótimo/Bom + Regular] totalizou menos de 29%. Isso significa que, em 1992, a aprovação ampla de Collor chegou ao nível de sua aprovação restrita em 1991 – cerca de 1/3 da população.

De maneira geral, pode-se dizer que as denúncias de corrupção mais graves que envolveram o Presidente foram a pá de cal na popularidade do governo, mas não foram a primeira condição para a deterioração da sua imagem e para sua rejeição popular. Isso porque, ainda em 1990, havia ocorrido um declínio acentuado na aprovação do governo meses antes de qualquer denúncia mais grave de corrupção. Isso indica que a crise econômica já exercia efeito relevante na reprovação popular do governo, e que os escândalos de corrupção, que vieram depois, contribuíram para reforçar a dinâmica de perda da legitimidade popular do Presidente, mas não para desencadeá-la. De fato, as duas grandes ondas de elevação da rejeição ao governo ocorreram após os lançamentos dos Planos Collor I e II, o que nos dá fortes indícios de que a condução desastrosa da política econômica foi o primeiro fator determinante para o desencadeamento do crescimento da rejeição de Collor pela sociedade.³⁴

Tal constatação pode ser confirmada pela sobreposição da série histórica da aprovação do governo com os indicadores econômicos naquela conjuntura. A inflação, que havia recuado em 1991, retornou com bastante força em 1992, depois do esgotamento das intervenções do Plano Collor, de modo que seu peso já era sentido previamente, no resultado anual e na variação negativa do PIB. A hiperinflação, portanto, manteve-se em 1992, enquanto a economia voltou a entrar em recessão – o PIB decresceu meio ponto percentual naquele ano, muito abaixo das

³⁴ Se fizermos um paralelo com o caso de Carlos Perez, na Venezuela, encontraremos uma dinâmica similar. A baixa performance econômica encorajou os cidadãos a acreditar que a corrupção do governo era a culpada por essa má gestão do Presidente (STOKES, 2001).

previsões do governo e, ao longo de sua administração, a retração do PIB seria de 2%, sem contar o declínio de 6,97% da renda per capita, segundo dados do Banco Mundial.

Essa combinação foi um estímulo para os *protestos de rua*, especialmente porque sua reprovação chegou a 68%. Em realidade, os dados sobre a avaliação do governo Collor mostram que a sociedade não apenas não avaliava o governo como ótimo ou bom, mas, sobretudo, rejeitava o Presidente ao expressar sua opinião de que sua administração era péssima ou ruim. Essa situação, via de regra, pavimentou o caminho para os *protestos de rua* exigindo a deposição do chefe do Executivo. Em suma, pudemos concluir que enquanto a avaliação ampla [Ótimo/Bom + Regular] é mais elevada do que a rejeição ao governo [Ruim/Péssimo], o desapontamento dos eleitores ainda não se converteu num rechaço majoritário ao Presidente; porém, quando a rejeição ultrapassa sua aprovação ampla, sua legitimidade popular está seriamente afetada. Foi o que ocorreu com Collor no contexto de crise econômica que foi agravada pela adoção de planos que impactaram negativamente a população. Somaram-se a isso os escândalos de corrupção, que reforçaram a dinâmica de redução da sua legitimidade junto à sociedade e provocaram a associação entre a má condução da economia e as denúncias de corrupção.

4.1.2 Governo Itamar

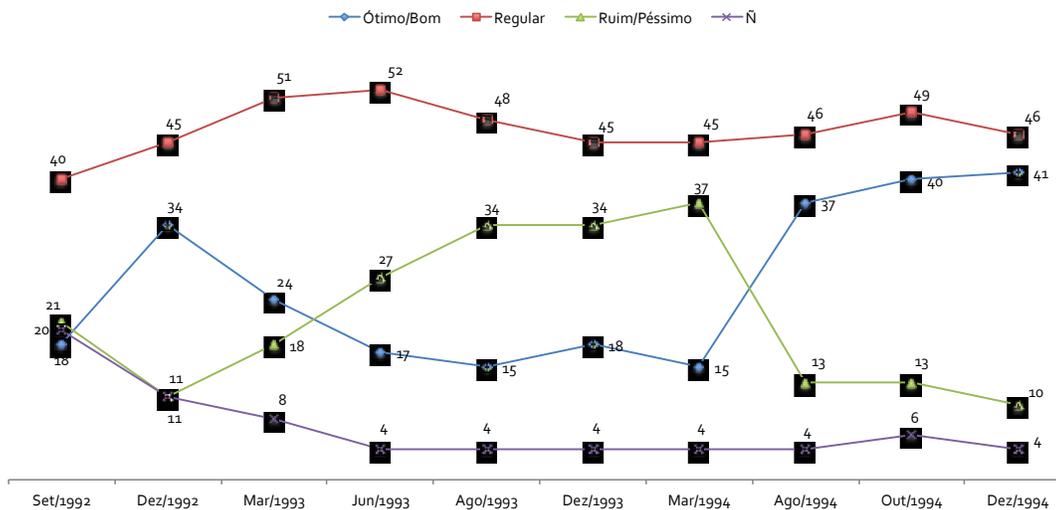
Coube a Itamar Franco o enfrentamento da delicada situação política e social do país depois do *impeachment* de Collor. Isso porque ele assumiu a Presidência num contexto de crise econômica com crise política que exigia o equacionamento destes dois problemas: reduzir e controlar a inflação e assegurar o apoio da maioria legislativa ao seu governo. Sem isso, a própria democracia, recentemente adotada no país, estaria ameaçada por um possível retrocesso autoritário. Com efeito, desde sua posse, em 29 de dezembro, de 1992, o Presidente Itamar procurou a realização de um governo de “salvação nacional”, ou seja, com a colaboração de todos os partidos visando a garantir a governabilidade indispensável à estabilidade política. Era necessário assegurar a conclusão do seu mandato para a realização das eleições subsequentes. Não por menos, o lema de sua gestão foi “Brasil: União de Todos”.

Seu governo teria que lidar, ainda, com um plebiscito sobre a alteração de dois aspectos estruturais do desenho constitucional brasileiro – a forma de governo e o regime político.

Previsto pela Constituinte de 1988, esse plebiscito colocaria para a escolha da população algo que já havia sido objeto de deliberação popular pouco antes do golpe de Estado de 1964, ou seja, se o país deveria ser presidencialista ou parlamentarista. Além disso, a população deveria escolher se queria manter o regime republicano ou se preferia voltar à monarquia, que havia sido extinta no século XIX. Esse processo de consulta à população poderia se transformar em novas mobilizações populares contra o governo, caso a crise econômica não fosse enfrentada de maneira mais eficiente. Itamar Franco havia recebido um país com hiperinflação e recessão econômica, além de um histórico de sucessivos planos de estabilização que não foram bem-sucedidos. Isso sem contar que o Plano Cruzado havia deixado na população e nos partidos de oposição a suspeita permanente de que todos os planos econômicos tinham como propósito exclusivo a vitória eleitoral dos apoiadores do governo.

Talvez devido a esse cenário bastante complexo, a aprovação à administração Itamar, em seus primeiros meses, indique algum ceticismo da população. Como se pode perceber no **Gráfico 6**, 20% dos eleitores, segundo pesquisa Datafolha, sequer quiseram ou souberam responder à pergunta sobre a avaliação do governo. A aprovação restrita [Ótimo/Bom] foi bastante baixa em setembro, na primeira onda de *surveys* sobre a gestão de Itamar Franco. Na verdade, essa avaliação se elevou apenas a partir de agosto de 1994, quando os efeitos do Plano Real, adotado em fevereiro daquele ano, começaram a ser mais perceptíveis. Por outro lado, a deposição de Collor havia dado algum ânimo à população, que mostrava um apoio cauteloso ao novo governo, expresso nas proporções de regular, da referida avaliação. Em nenhum momento, a quantidade de eleitores que avaliaram o governo Itamar como regular ficou abaixo de 40%, e chegou a atingir um pico de 52%, em junho de 1993. Sua Reprovação, ou seja, a proporção de eleitores que avaliavam seu governo como ruim ou péssimo, por sua vez, jamais superou sua aprovação ampla [Ótimo/Bom + Regular] – entre agosto de 1993 e março de 1994, a rejeição ao governo apresentou um aumento expressivo, chegando a se aproximar de 40%, mas logo recuou para permanecer em torno de 12% e permanecendo assim, dali em diante.

Gráfico 6. Série Histórica da Avaliação do Governo Itamar Franco [1992-1994]



Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

Sem dúvida, o impacto do Plano Real foi o maior contributo tanto para o aumento da aprovação restrita do governo como para a drástica redução de sua reprovação popular. Em 1993, a inflação havia chegado a 2.477% e, por causa disso, Itamar Franco trocou os ministros da pasta da economia três vezes em apenas sete meses. Mas, a nomeação de Fernando Henrique Cardoso, até então Ministro das Relações Exteriores, marcou a adoção de um plano econômico que iria ser mais efetivo na estabilização dos preços – o Plano Real. Para sua concepção e execução, foi formada uma equipe de diversos economistas reconhecidos, alguns deles com larga experiência nos setores público e privado. Dividida em três partes, a implantação do Plano Real possibilitou um controle do processo inflacionário ainda em 1994 – de julho até novembro, a alta média dos preços foi de cerca de 3%.

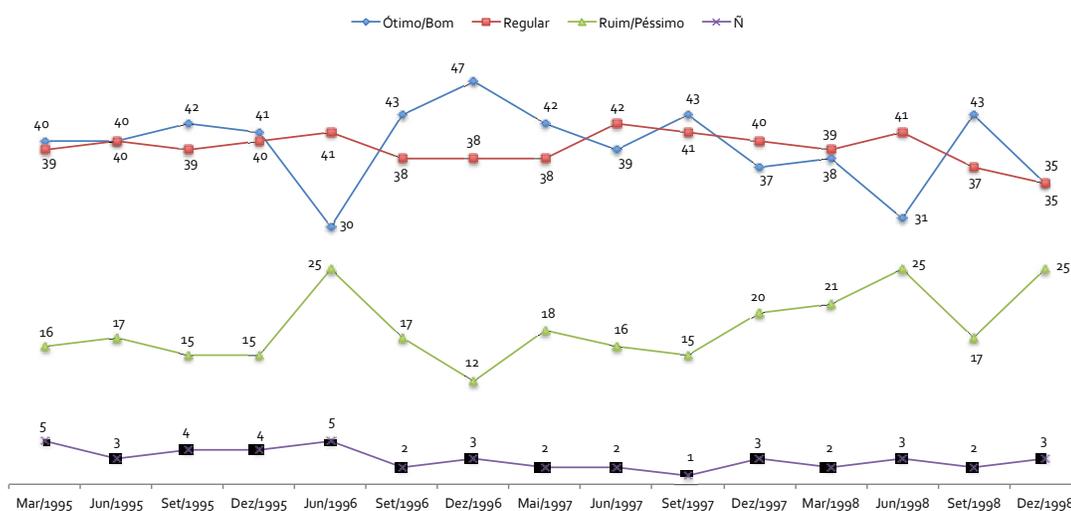
4.1.3 Governo FCH

O sucesso do Plano Real catapultou Fernando Henrique Cardoso à posição de favorito na corrida Presidencial de 1994. O PSDB aparecia como o partido do Real e FHC como o “pai” do Real. Essa vantagem comparativa em relação aos adversários se confirmou nas urnas, com a vitória dos tucanos ainda no primeiro turno e com uma diferença expressiva de votos em

relação ao segundo e ao terceiro colocados – FHC obteve votação majoritária em quase todas as unidades federativas, com a exceção do estado do Rio Grande do Sul, onde o candidato Lula (PT), foi o mais votado. Com 54,24% dos votos, Fernando Henrique conquistou a Presidência da República sem maiores dificuldades, tendo como competidor distante, em segundo lugar, Lula da Silva, com 27,07%, e, em terceiro lugar, Enéias Carneiro, com 7,38%.

Como mostram os dados do **Gráfico 7**, em seu primeiro mandato, FCH manteve, ao longo de praticamente todo o período, uma elevada aprovação restrita, ou seja, avaliações que consideravam seu governo ótimo ou bom. De modo geral, há poucas variações no quadro avaliativo – a média de Ótimo/Bom foi de 39% e, apesar da amplitude dos dados ter sido 17, o desvio-padrão foi 4,6. Dinâmica similar pode ser observada nas avaliações que consideraram o governo regular, com uma média de 39,2, um desvio-padrão de 1,8 e uma amplitude de 7 pontos. Em relação às avaliações que consideraram a administração ruim ou péssima, a média do período foi 18,2%, sem muita dispersão, pois o desvio-padrão foi de 4 pontos. Se considerarmos a aprovação ampla [Ótimo/Bom + Regular], o governo Fernando Henrique quase sempre foi bem avaliado por cerca de 80% dos eleitores. Houve apenas dois momentos mais críticos – em junho de 1996 e em junho de 1998, quando as avaliações Ótimo/Bom e Ruim/Péssimo se aproximaram até uma distância de cerca de 5 pontos.

Gráfico 7. Série Histórica da Avaliação do Governo Fernando Henrique I [1995-1998]



Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

Contudo, em seu segundo mandato, FHC enfrentaria um processo gradativo de perda de popularidade. A aprovação de seu governo já vinha declinando nos últimos meses de sua primeira gestão, tanto a restrita como a ampla. Ainda assim, a rejeição popular ao Presidente não era elevada – nunca havia ultrapassado os 25% dos eleitores. Assim, não foi tão difícil vencer a eleição de 1998 também no primeiro turno, com uma votação próxima àquela obtida anteriormente – FHC conseguiu os votos de 53,06% dos brasileiros, deixando em segundo lugar na disputa, mais uma vez, o candidato do PT, Lula da Silva, com 31,71%, e, em terceiro lugar, Ciro Gomes, com 10,97%. Mas, o cenário econômico internacional havia mudado e os impactos dessa mudança seriam sentidos mais intensamente no contexto nacional a partir de 2000.

A crise financeira asiática, de 1997, a crise econômica argentina, de 1999 e a crise da moratória russa, de 1998, contribuíram para a desvalorização do Real, em 1999, depois da adoção do câmbio flutuante, pelo Banco Central. Essa apreciação do valor do dólar diante da moeda nacional contribuiu para a elevação da dívida internacional e da inflação. O fantasma da hiperinflação ainda rondava o imaginário da população, que também estava incomodada com o crescimento do desemprego e o baixo crescimento econômico. Os juros estavam muito elevados e inibiam os investimentos produtivos, responsáveis pela geração da maioria dos postos de trabalho; a dívida pública havia atingido, em 1998, a proporção 4,43% do PIB; o câmbio sobrevalorizado prejudicava as exportações e provocava a desindustrialização. Quando veio a desvalorização cambial, a dívida pública aumentou, assim como a inflação.

Ademais, também nesse primeiro ano do segundo mandato, FHC foi ameaçado de sofrer um processo de *impeachment*, que foi votado pela Câmara dos Deputados por meio de um recurso ao Plenário exigido pelo Partido dos Trabalhadores. Nesse mesmo momento, o Presidente enfrentava a maior manifestação popular contra seu governo – a marcha dos 100 mil. Juntando-se a isso, o país foi submetido a um racionamento da energia elétrica em 2000 e 2001, devido à “crise do apagão”.³⁵ Tudo isso contribuiu para o solapamento das bases da legitimidade popular de Fernando Henrique Cardoso e deu munição para os partidos de oposição atacarem sistematicamente sua administração.

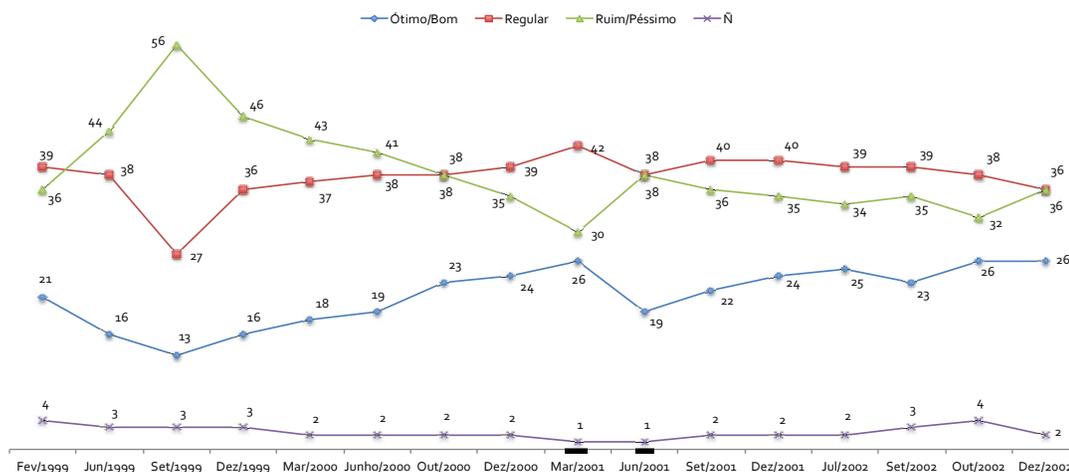
Flanqueado pelas oposições partidárias e da sociedade civil organizada, e tendo de lidar com a conjunção de crise econômica com escândalos de corrupção, o Presidente Fernando

³⁵ Nome dado a episódios que se tornaram frequentes e prolongados de falta de abastecimento elétrico de importantes capitais e cidades brasileiras pela produção energética insuficiente e atribuída a falta de planejamento do governo FHC e da responsável pelo setor, a Eletrobras.

Henrique Cardoso teria um segundo mandato difícil, marcado por sua baixa popularidade desde o início. Podemos observar no **Gráfico 8** que já fevereiro de 1999 sua aprovação restrita [Ótimo/Bom] era inferior à reprovação [Ruim/Péssimo]; em junho, a reprovação ao seu governo ultrapassou a aprovação restrita e, em setembro, sua reprovação era maior do que sua aprovação ampla [Ótimo/Bom + Regular]. Somente em março de 2001 a proporção de eleitores que reprovavam sua administração retornou ao nível do final do seu primeiro mandato; mas, mesmo assim, sua aprovação restrita permaneceu baixa e inferior à reprovação.

De fato, a perda de popularidade de FHC só não foi mais grave porque a proporção das avaliações que consideravam seu governo regular se mantiveram estáveis em torno dos 40% desde junho de 2000. Sua Presidência se encerrou, em dezembro de 2002, com proporções equivalentes de avaliação regular e de reprovação. Sua avaliação positiva como ótimo ou bom, no período, teve um valor médio de 21,3%, enquanto a média de regular e péssimo ou ruim foram, respectivamente, 37,7% e 38,4%. Portanto, na média, tratou-se de um governo que teve uma moderada reprovação popular.

Gráfico 8. Série Histórica da Avaliação do Governo Fernando Henrique II [1999-2002]

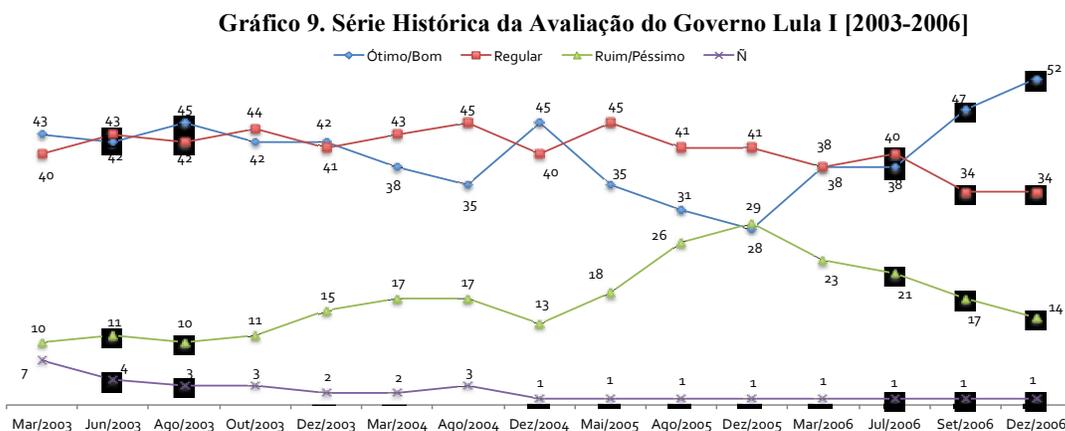


Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

4.1.4 Governo Lula

As crises enfrentadas pelo governo Fernando Henrique, em seu segundo mandato, abriram uma janela de oportunidade para que a oposição de esquerda ganhasse espaço eleitoral e, finalmente, depois de sucessivas tentativas, obtivesse vitória eleitoral em 2002, com Lula da Silva. Ele venceu a eleição no segundo turno, com 61,27% dos votos, tendo como concorrente José Serra, do PSDB, que obteve 38,73%. Nessa competição, o PT inverteu completamente a distribuição geográfica dos votos que haviam sido capturados pelos tucanos nas duas eleições que deram vitória a FHC – agora, o PT venceu em todos os estados brasileiros, menos em Alagoas.

Depois de três disputas em que ficou em segundo lugar, Lula da Silva chegou ao seu primeiro mandato cercado de expectativas positivas, como mostram os dados do **Gráfico 3.5**. Nos primeiros meses, a proporção de eleitores que consideravam o governo ótimo ou bom era superior àquela que o avaliam como regular. Ao longo do primeiro ano, avaliações Ótimo/Bom e Regular se entrelaçaram numa proporção paritária, resultando numa aprovação ampla elevada, de 70% a 80%. Porém, em 2005, o governo Lula sofreu um revés em sua popularidade, agudo e acentuado – em meio às denúncias do *mensalão*, a proporção dos eleitores que avaliavam a gestão do Presidente como ótima ou boa reduziu, sensivelmente, até coincidir com o montante de eleitores que rejeitavam o governo.



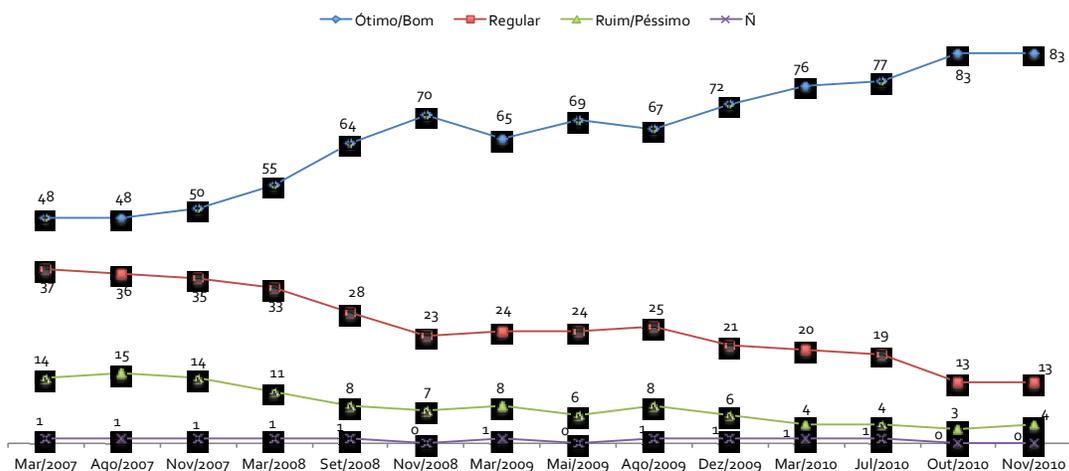
Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

Porém, já a partir de 2006, o governo Lula reverteu a situação e a rejeição ao Presidente voltou a se reduzir aos níveis anteriores. Aliás, a aprovação restrita [Ótimo/Bom] iniciou uma dinâmica de crescimento gradativo ininterrupto até o final do mandato, atingindo 52% e chegando a ultrapassar a proporção dos que avaliavam o governo como regular. Ocorre que o governo havia se reposicionado no Parlamento, formalizando uma coalizão legislativa mais ampla e coesa. Ademais, foram realizados investimentos em políticas de desenvolvimento em diversos setores, levando à redução do desemprego, ao crescimento do PIB e ao aumento real do salário mínimo. Para completar esse ciclo virtuoso, a inflação manteve-se baixa e controlada. Outros escândalos de corrupção não tiveram repercussão relevante e nenhum deles atingiu diretamente a imagem do Presidente.

Essa evolução favorável do ambiente político manteve a inércia de incremento da popularidade de Lula e assegurou sua reeleição, em 2006. Também foi necessária a realização do segundo turno e, mais uma vez, contra o PSDB, que tinha como candidato o ex-Governador de São Paulo, Geraldo Alckmin. O candidato do PT venceu a disputa com 60,83% dos votos, enquanto o candidato tucano recebeu 39,17%. Embora a proporção dos votos tenha sido similar àquela recebida pelos dois partidos na eleição anterior, em 2006, aumentou a divisão geográfica dos votos. Dessa vez, o PSDB venceu em sete estados – em todos do Sul, em São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Roraima.

A despeito dessa reconfiguração da distribuição espacial dos votos, o segundo mandato de Lula foi caracterizado por uma ampliação histórica da aprovação de um Presidente a nível mundial. O **Gráfico 10** nos permite observar que o ritmo de crescimento de sua popularidade, iniciado no final do primeiro mandato, acelerou-se de maneira inédita ao longo de todo o segundo mandato. A aprovação restrita do governo [Ótimo/Bom] sempre foi maior do que a regular e, a partir de março de 2008, tornou-se mais elevada do que a soma das avaliações Regular e Péssimo/Ruim – sem, dúvida, algo incomum. No último ano do governo, as proporções de Ótimo/Bom sempre ficaram acima de 70% e, em dezembro, esse indicador chegou a 83%; a aprovação ampla [Ótimo/Bom + Regular] totalizou 96%, um recorde e algo inédito na política brasileira contemporânea.

Gráfico 10. Série Histórica da Avaliação do Governo Lula II [2007-2010]



Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

Com uma aprovação recorde, Lula tinha apelo popular suficiente para manter o seu partido, o PT, na Presidência da República. Ao contrário do que fizeram outros líderes de esquerda na América Latina, Lula não investiu em qualquer tentativa de modificar a Constituição para lhe permitir disputar um terceiro mandato consecutivo. Porém, ele não se eximiu de atuar intensamente no processo eleitoral a fim de fazer seu sucessor; na verdade, uma sucessora – Dilma Rousseff - que já vinha sendo preparada para a disputa Presidencial desde 2007, quando passou a ser identificada como a “mãe do PAC” – o Programa de Aceleração do Crescimento, lançado pelo governo em janeiro daquele ano e que consistia num conjunto de políticas voltadas a investimentos públicos num prazo inicial de quatro anos. A previsão de gastos com o programa era de mais de 500 bilhões de Reais, prioritariamente em obras de saneamento, transporte, energia, habitação e infraestrutura.

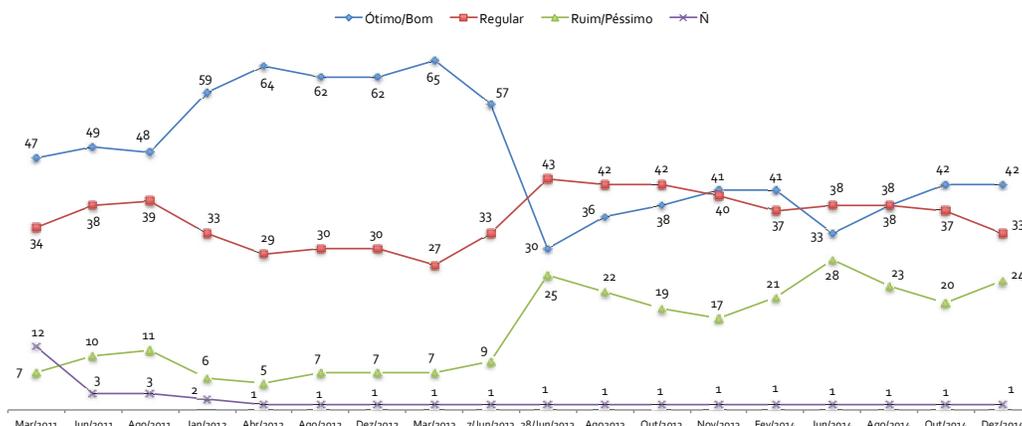
4.1.5 Governo Dilma

Dilma havia entrado no governo Lula logo em seu início, em 2003, como Ministra das Minas e Energia. Depois, em 2005, assumiu a pasta de Ministra da Casa Civil, em substituição a José Dirceu, que havia se tornado o principal alvo das denúncias de corrupção oriundas do escândalo do “mensalão”. Em 2009, Lula já deixava claro que Dilma seria sua candidata. Em junho de 2010, a Convenção Nacional do PT tornou oficial sua candidatura à Presidência, assim

como a aliança com o PMDB, que indicou Michel Temer como seu candidato a Vice-Presidente. Toda a campanha foi voltada à ideia de continuidade do governo Lula, amplamente apoiada em sua expressiva popularidade. Dilma venceu a eleição, no segundo turno, com 56,05% dos votos, contra 43,95% do candidato do PSDB, José Serra. O mapa dos resultados eleitorais indicava que a divisão geográfica da bipolaridade partidária na disputa Presidencial se tornava cada vez mais acentuada e ampla – os tucanos obtiveram mais votos em todos os estados do a Região Sul, novamente, assim como em São Paulo, no Mato Grosso, no Mato Grosso do Sul e em Roraima; mas, dessa vez, agregaram novas unidades federativas, quais sejam, Rondônia, Acre e Espírito Santo.

A vitória eleitoral do PT, entretanto, confirmava a liderança popular de Lula e, ainda, representava o fato histórico inédito da chegada de uma mulher à Presidência da República no Brasil. Desde seu discurso de posse, Dilma salientou seu compromisso não apenas de continuar as políticas sociais e desenvolvimentistas de Lula, como também de enfatizar a agenda identitária. Seus primeiros meses de mandato receberam ampla aprovação popular, como mostra o **Gráfico 11**, onde podemos perceber que sua aprovação restrita [Ótimo/Bom] sempre foi superior à avaliação que considerava sua administração regular. Inclusive, esse resultado positivo igualou a popularidade da Presidenta à marca obtida pela gestão de Lula nos primeiros três meses de seu segundo mandato [48%], até então um recorde nacional na avaliação do início de qualquer governo anterior.³⁶

Gráfico 11. Série Histórica da Avaliação do Governo Dilma Rousseff I [2010-2014]



Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

³⁶ Arquivo online do Datafolha: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>.

Curiosamente, sua elevada popularidade nesse começo de governo convivia com uma série denúncias de corrupção envolvendo partidos aliados e Ministros de Estado, como já mencionamos anteriormente. Em princípio, conforme os achados da literatura comparada que analisou os *impeachments* na América Latina, escândalos de corrupção deveriam ser o estopim para a perda de legitimidade popular dos Presidentes e, ato contínuo, para provocar a explosão de *protestos de rua*. No entanto, no caso da Presidenta Dilma, sua popularidade não apenas se manteve elevada como cresceu de maneira expressiva no segundo ano de sua administração, em 2012.

Acontece que, ao invés de se deixar contaminar pelos escândalos de corrupção que atingiram membros de seu governo, Dilma Rousseff reagiu de um modo que fortaleceu sua imagem junto à população como uma pessoa austera e honesta – ela afastou, sumariamente, todos aqueles que eram considerados suspeitos de alguma conduta indevida. Essa postura, contudo, teria um alto custo político, qual seja, um crescente desgaste do governo com sua coalizão legislativa. Portanto, as mesmas políticas que lhe angariaram simpatia junto à população, criaram atritos na sua relação com os partidos aliados, o que, no longo prazo, ameaçaria sua governabilidade.

Com efeito, esse contexto inicial da administração liderada por Dilma sugere que a combinação de bom desempenho da economia com uma atitude proativa do Presidente frente a denúncias de corrupção são ingredientes fundamentais para a aprovação popular do governo. Mas, esse contexto mostra também que não se pode descuidar da gestão da coalizão legislativa que dá suporte à agenda Presidencial. O fato é que Dilma se julgou segura por causa dos indicadores econômicos, que ainda eram positivos, e da reação favorável da opinião pública às demissões de Ministros citados em escândalos de corrupção; porém, ela não deu a devida atenção aos efeitos negativos de seu modo de agir nos políticos e partidos que apoiavam o seu governo. Além disso, sua relação com o Parlamento foi se esgarçando sempre mais devido à postura cada vez mais burocrática da Presidenta, em detrimento das articulações políticas. Na prática, ela procurou impor a agenda do Executivo de maneira unilateral.

Pouco flexível, Dilma então negligenciou a política institucional, acreditando que a aprovação popular seria suficiente para sua governabilidade. Contudo, essa dependência exclusiva do apoio da opinião pública era arriscada porque se isso falhasse não haveria uma “rede de proteção” no Legislativo para amparar o governo. Em tais circunstâncias, a queda da Presidenta poderia ser mortal. Foi o que ocorreu por intermédio de dois processos consecutivos:

primeiro, os *protestos de rua*, de junho de 2013, depois, as políticas de austeridade fiscal adotadas no início do seu segundo mandato, consideradas um “estelionato eleitoral” pelos que haviam apoiado ou votado na sua reeleição.

Quanto ao primeiro processo, o ciclo de elevada aprovação popular do governo Dilma entrou em queda livre, de maneira tão abrupta como inesperada, em junho de 2013, em meio às intensas e massivas manifestações que tomaram várias cidades do país, especialmente das capitais de alguns estados. Sem dúvida, a economia começou a dar sinais de cansaço em 2012, com crescimento abaixo da casa dos 2%, mas o desemprego não era tão elevado e a inflação se mantinha na casa dos 6%. Objetivamente, não havia uma crise econômica que pudesse motivar esses protestos, assim como não se tinha notícia de nenhum escândalo de corrupção cuja repercussão tivesse sido tão ampla a ponto de desencadear aquela sequência de manifestações. O que ocorreu, então?

As causas desses protestos ainda são fonte de controvérsias e não há explicações conclusivas a respeito disso. Tudo o que sabemos com segurança foi a sequência de eventos e as características gerais das demandas. Protestos pontuais contra o aumento nos preços das passagens dos ônibus urbanos ganharam uma pauta difusa e a adesão massiva de pessoas de todas as classes sociais e matizes ideológicas, depois que a polícia da cidade de São Paulo reprimiu com excessiva violência uma passeada local. Contra todos os partidos, todos os políticos e todos os governos, levantaram-se dezenas de milhares de pessoas que gritavam um basta a tudo e reivindicavam políticas públicas eficientes.

O escalonamento desse conflito culminou com a transformação do governo federal no maior alvo dos *protestos de rua*. Em razão disso, como mostram os dados do gráfico, a popularidade de Dilma despencou a níveis muito baixos em duas semanas. Sua aprovação restrita, que era de 65%, em março, caiu para 57% nos primeiros dias de manifestação – depois da primeira semana, sua aprovação restrita desabou para 30%. A reprovação ao governo [Péssimo/Ruim], por sua vez, aumentou de 9%, em março, para 25%, em junho. A situação da Presidenta só não ficou pior porque a proporção daqueles que avaliavam seu governo como regular permaneceu estável, em torno de 40%. Uma queda da qual não tornaria a se recuperar até o fim de seu governo, embora tenha conseguido recompor uma aprovação suficiente para vencer, por uma margem muito pequena, a eleição presidencial de 2014.

A partir de novembro, Dilma conseguiu recuperar parte de sua popularidade, quando sua aprovação restrita [Ótimo/Bom] chegou a 40%, equivalente à avaliação do governo como regular – o que indicava uma aprovação ampla de cerca de 80%. Ainda assim, sua condição era mais desfavorável do que a anterior aos protestos, pois a composição de sua aprovação ampla dependia mais da categoria Regular, facilmente modificável para uma posição negativa em relação ao governo, conforme a evolução dos acontecimentos. Ou seja, o efeito das chamadas “jornadas de junho” foi devastador para a popularidade do governo, que já enfrentava situações de conflito com o Parlamento.

Nesse contexto, ocorreria a eleição Presidencial de 2014, pondo em competição, mais uma vez, a polarização partidária entre PT e PSDB. Apesar das especulações em relação a uma possível candidatura de Lula, o PT lançou Dilma Rousseff à reeleição, tendo Michel Temer, novamente, como candidato a Vice. Seu principal adversário foi Aécio Neves, do PSDB, que tinha como candidato a Vice Aloysio Nunes, seu correligionário. A campanha eleitoral foi brutal, com muitas acusações e tensão social que dividiu o país entre petistas e antipetistas. Dilma liderou as pesquisas na maior parte do processo e, até a morte de Eduardo Campos, candidato do PSB, parecia que teria uma vitória tranquila. Porém, a morte do candidato socialista tirou a eleição da normalidade – Marina Silva, sua substitua, subiu nas intenções de voto e quase ultrapassou Aécio Neves. Contudo, depois de críticas pesadas do Partido dos Trabalhadores, as intenções de voto a Marina Silva ficaram estacionadas e Aécio Neves conseguiu se recuperar a ponto de garantir sua vaga no segundo turno, junto com Dilma Rousseff.

Mesmo com a popularidade abalada, Dilma conseguiu se reeleger, numa disputa parelha – 56,05% contra 43,95%. Essa foi a menor diferença entre o primeiro e o segundo lugar na disputa da Presidência da República desde que se formou o padrão de competição bipolar entre PT e PSDB. A diferença entre Lula e Serra, em 2002, foi de 23%; entre Lula e Alckmin, em 2006, foi de 22%; entre Dilma e Serra, em 2010, foi de 12%; agora, em 2014, a diferença de votos entre Dilma e Aécio foi de apenas 3%. Portanto, desde a eleição de Dilma, em 2010, a distância de votos entre PT e PSDB na disputa Presidencial foi se estreitando, assim como a divisão geográfica dos votos foi se delineando mais claramente, com o predomínio tucano no Sul e no Sudeste, e o predomínio dos petistas no Nordeste e no Norte.

Dada a polarização mais radicalizada da eleição e a reduzida diferença de votos em relação ao PSDB, Dilma Rousseff não teria no segundo mandato o mesmo apoio popular que

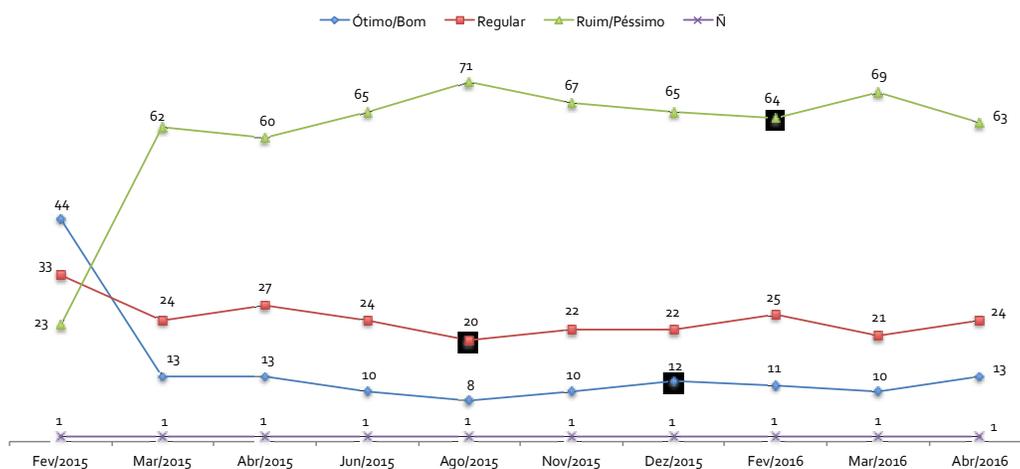
deteve nos primeiros anos de sua primeira gestão. Somando-se a isso, grande parte dos eleitores que votaram no PT se sentiu traída pela Presidenta logo quando ela formou seu Ministério e sinalizou que adotaria políticas de austeridade fiscal, o que nos leva ao segundo processo que resultou na perda da legitimidade popular da Presidenta. Ocorre que Dilma havia vencido a eleição prometendo uma política econômica desenvolvimentista com políticas sociais amplas, um modelo que vinha sendo adotado nos últimos doze anos e que era associado aos bons índices econômicos. Sua adesão a um programa focado no equilíbrio fiscal, voltado à contenção dos gastos públicos, decepcionou irremediavelmente seus eleitores.

Aproveitando-se desse clima de desconfiança generalizada em relação ao governo, o candidato derrotado, Aécio Neves, começou a investir numa estratégia de desestabilização política da Presidenta, o que incluiu a contestação do resultado eleitoral – ele pediu recontagem de votos e, depois, abriu ação no Superior Tribunal Eleitoral pedindo a cassação da chapa vencedora. Ainda, deixou claro, tanto por meio de declarações na imprensa como por pronunciamentos no Parlamento, que faria de tudo para desgastar e inviabilizar o governo. Ao lado disso, grupos sociais organizados começaram a atuar nas redes sociais e a promover *protestos de rua* para aumentar a oposição popular ao PT e à Presidência de Dilma Rousseff. Um poderoso comburento nesse cenário altamente inflamável foi a sucessão de ações da Polícia Federal e do Ministério Público no âmbito da força-tarefa responsável pelas investigações relativas à operação Lava-Jato. As denúncias divulgadas pela imprensa, a cobertura midiática de prisões de políticos, funcionários públicos e empresários contribuíram sobremaneira para a configuração de um cenário de ampla desaprovação do governo e de criminalização do PT como um partido de corruptos. Nesse contexto, o chamado “petrolão” se converteu no escândalo de corrupção de maior impacto desde a redemocratização e ficou associado aos políticos petistas.

Suas relações com o Parlamento se deterioraram rapidamente, em especial por causa das articulações do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, um reconhecido opositor do PT desde o primeiro mandato de Dilma. Os bloqueios à agenda do governo e a sabotagem da governabilidade por meio das chamadas “pautas bombas”, fizeram com que a administração da Presidenta se tornasse praticamente inviável. Para piorar, o cenário econômico se tornava nebuloso, com baixas expectativas do mercado a respeito das possibilidades de crescimento econômico e de controle da inflação. O PIB estava desacelerado, o desemprego começava a aumentar e a inflação ameaçava chegar a dois dígitos. As condições gerais para a rejeição ao

governo estavam dadas e, conforme mostram os dados do **Gráfico 12**, foi exatamente o que veio a acontecer.

Gráfico 12. Série Histórica da Avaliação do Governo Dilma Rousseff II [2014-2016]



Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

Em março de 2015, a reprovação do governo [Ruim/Péssimo] já superava sua taxa de aprovação ampla [Ótimo/Bom + Regular]. Em agosto, sua reprovação atingiu seu pico, com 71%, mantendo-se dentro desse padrão até o afastamento de Dilma. Ou seja, desde a posse no segundo mandato, o governo foi rejeitado pela imensa maioria da população. Essa rejeição também foi expressa por diversos protestos de rua e pela postura opositiva dos partidos no Legislativo. A perda de legitimidade popular, junto com a perda de apoio legislativo, resultou no cenário favorável à aprovação de seu *impeachment*. Mas, os protestos não foram desencadeados por denúncias de corrupção e nem por crise econômica grave, tampouco crise econômica e escândalos de corrupção provocaram a perda da popularidade da Presidenta. Os protestos de rua surgiram primeiro e provocaram a queda na popularidade de Dilma; depois, com a percepção de uma possível crise econômica e o escândalo de corrupção que veio a público por causa da operação Lava-Jato, os protestos de rua ganharam outro foco e outro perfil social, contribuindo para o aumento da rejeição popular à Presidenta.

4.1.6 Governo Temer

Michel Temer assumiu a Presidência da República interinamente em 12 de maio de 2016, depois do *impeachment* de Dilma Rousseff ter sido aprovado pela Câmara dos Deputados. Em trinta e um (31) de agosto, ele tomou posse definitiva no cargo, após a condenação da Presidenta pela Senado. Temer assumiu o governo num contexto de grave crise econômica e de muita tensão social – havia protestos a favor da deposição de Dilma, mas também protestos contra sua destituição, alegando que o *impeachment*, na verdade, era um golpe parlamentar que cassaria os votos de milhões de brasileiros, sob a alegação de um falso crime de responsabilidade. Despreocupado com a opinião pública, Temer investiu na realização de reformas estruturais impopulares que imporiam restrições gradativas aos investimentos públicos. Ele conseguiu aprovar uma Emenda Constitucional [PEC 55] que impôs um teto aos futuros gastos do governo; além disso, realizou uma reforma trabalhista que resultou na liberalização da terceirização das atividades em todos os setores.

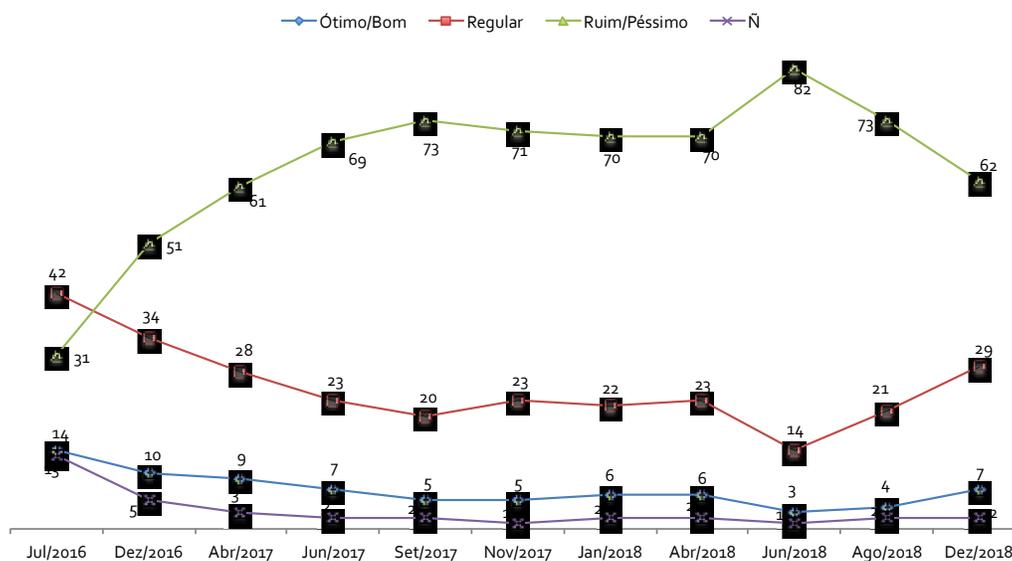
Somando-se a essas medidas impopulares, o agravamento da crise econômica fez recrudescer a desconfiança em relação ao governo. Enquanto, por um lado, a taxa de juros se reduziu de 14,25% para 6,5% ao ano e a inflação caiu de 9,32% para 2,76%, por outro lado, o PIB continuou estagnado e o desemprego se elevou de 11,2% para 13,1%. Do ponto de vista político, entretanto, Temer costurou apoios com o Congresso e, assim, formou uma coalizão majoritária. Essa aliança, porém, incluía a participação de diversos políticos investigados por suspeita de vários crimes, inclusive pela Lava-Jato. Ademais, seu Ministério foi amplamente criticado por não incluir mulheres e nem negros – na verdade, Temer chegou até a extinguir o Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

Diante da perspectiva de redução dos direitos sociais e dos gastos públicos e da formação de um governo excludente das minorias e composto de políticos suspeitos de corrupção, ficou reforçado a interpretação de que o *impeachment* de Dilma não tinha nada que ver com problemas administrativos ou crime de responsabilidade, mas sim com a tentativa de imposição de uma agenda política que não havia sido referendada pelas urnas. Escândalos de corrupção também deram a tônica de seu governo, inicialmente com o vazamento de gravações comprometedoras de seu Ministro Romero Jucá, que acabou perdendo o cargo. Outros Ministros seguiram o mesmo caminho, suspeitos de corrupção, como Fabiano Silveira e Henrique Alves. Cristiane Brasil, nomeada para o Ministério do Trabalho, sequer chegou a

tomar posse, devido à condenação anterior em um processo judicial. O próprio Presidente Temer chegou a correr o risco de ser processado criminalmente, algo inédito no país, em decorrência de duas denúncias. A Procuradoria Geral da República pediu autorização, duas vezes, para processar criminalmente o Presidente por corrupção passiva, obstrução à justiça e organização criminosa, mas a Câmara dos Deputados, majoritariamente aliada ao governo, rejeitou os pedidos. Ademais, crises no setor prisional e na segurança pública, que até levou à intervenção federal, sob a liderança das Forças Armadas, no estado do Rio de Janeiro, e, ainda, a paralisação nacional dos caminhoneiros, em maio de 2018, minaram ainda mais a já desgastada legitimidade popular de Temer.

Como mostra o **Gráfico 13**, sua reprovação foi elevada desde o início e continuou aumentando ao longo dos meses, até atingir valores muito acima daqueles registrados no final do governo Dilma. Em realidade, Temer foi um recordista em baixa popularidade, pois jamais havia sido observada, em qualquer pesquisa nacional, uma taxa de reprovação tão alta como a de sua administração, que chegou a atingir 82% em junho de 2018. O Presidente só não se tornou réu num processo criminal e não foi afastado devido ao apoio majoritário do Parlamento ao seu governo. Por outro lado, essa alta *rejeição popular* não estimulou *protestos de rua*, praticamente inexistentes durante seu mandato.

Gráfico 13. Série Histórica da Avaliação do Governo Temer [2016-2018]



Fonte: Instituto Datafolha. Arquivo online: <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/index.shtml>

4.2 Protestos de Rua

Como vimos, de acordo com a explicação sociológica, os *protestos de rua* são a variável principal para a destituição constitucional do Presidente, pois atua de modo a provocar sua renúncia ou a dar respaldo ao processo de *impeachment*. Porém, com a exceção de Itamar Franco e Michel Temer, todos os demais Presidentes enfrentaram mobilizações populares, algumas delas pediram suas remoções do cargo, o que inclui os casos em que houve *impeachment* – Collor e Dilma, no segundo termo – e alguns em que os mandatos foram até seu término – FHC e Lula, nos seus dois mandatos, e Dilma, no seu primeiro mandato. No caso de Lula, porém, os protestos contra seu governo foram muito pequenos, durante o escândalo do “mensalão”; além disso, houve manifestações populares muito maiores em apoio ao Presidente. No caso de Temer, a inexistência de *protestos de rua* é algo inusitado, uma vez que ele enfrentou *crise econômica*, *escândalos de corrupção* e a mais elevada taxa de *reprovação popular*.

Para abalar um mandato presidencial, contudo, não basta um simples protesto de rua, pontual ou pequeno. É preciso uma mobilização forte que demonstre a disposição da população para lutar contra o mandato. Ou como sugere Pérez-Liñán (2007), os protestos precisam de ser *massivos* e *recorrentes*. Portanto, utilizamos esse critério para considerar *protestos de rua* que pudessem ameaçar os mandatos presidenciais. O **Quadro 5** lista os *protestos de rua* mais expressivos em todos os governos. Como se pode notar, Itamar Franco, FHC I e II, Lula I e II e Temer não enfrentaram manifestações massivas e recorrentes. FHC, no início do seu mandato, encarou uma situação bastante adversa, com redução da popularidade, inflação e desemprego elevados e *escândalos de corrupção* envolvendo seu governo. Somando-se a isso, ocorreram massivos *protestos de rua*, inclusive em Brasília, mas ele terminou seu mandato. Já Collor, Dilma I e II tiveram de lidar com *protestos de rua* de grande impacto. O maior deles, inclusive, ocorreu em 2013, no primeiro governo de Dilma, que, apesar da repercussão dessa onda de manifestações na sua popularidade, acabou concluindo o mandato. Collor e Dilma II, por fim, enfrentaram *protestos de rua* massivos e recorrentes, e foram destituídos.

Quadro 5. *Protestos de Rua* de Grande Impacto contra os Presidentes

Presidente	Protestos	Ano
Fernando Collor	Caras Pintadas	1992
Itamar Franco	Não	--
FHC I	Não	--
FHC II	Não	--
Lula I	Não	--
Lula II	Não	--
Dilma I	Jornadas de Junho	2013
Dilma II	Fora Dilma	2015, 2016
Temer	Não	--

Fonte: Elaboração própria

4.2.1 *Governo Collor*

No caso de Collor, os *protestos de rua* pedindo sua saída foram os maiores que o país tinha visto desde a campanha Diretas Já, em 1984, que reivindicavam eleições diretas para a Presidência da República. No Fora Collor, em 1992, centenas de milhares de pessoas foram às ruas em dezenas de cidades de todo o país, durante vários dias, com as caras pintadas de verde e amarelo exigindo a renúncia do Presidente – o ponto culminante desse movimento foi o protesto de 400 mil pessoas em São Paulo, no dia 25 de agosto. Essa sequência de manifestações ficou conhecida como o movimento dos Caras Pintadas, que, diante da resistência do chefe do Executivo às reivindicações de sua renúncia, começou a pressionar o Congresso pelo *impeachment* de Collor.

Na verdade, pode-se afirmar que esses massivos protestos foram o ápice do descontentamento da população em relação às medidas econômicas do governo, que, além de não surtirem qualquer efeito no combate à inflação, estabeleceram o “empréstimo compulsório”, por dezoito meses, das poupanças da classe média brasileira. Na prática, o governo dava a impressão de ter “sequestrado” as economias de milhões de famílias, que ficaram então alijadas de recursos indispensáveis aos seus mais variados gastos de curto prazo. Somaram-se a isso as denúncias de corrupção envolvendo o próprio Presidente, acusado de

enriquecimento ilícito, evasão de divisas e tráfico de influência. Sua imagem anterior de “caçador de marajás” ficou seriamente comprometida, de modo que foi bastante rápida a conversão de sua alta popularidade em crescente reprovação do governo.

À frente dos *protestos de rua*, ganharam destaque duas organizações do movimento estudantil – a União Nacional dos Estudantes [UNE] e a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas [UBES]. Essas associações já vinham acumulando apoio social contra o governo desde que iniciaram suas campanhas em favor do passe-livre nos transportes urbanos e da meia-entrada em cinemas e shows para estudantes. No front institucional, foi imprescindível a atuação da oposição partidária no Parlamento, principalmente do PT, que atuou de maneira vigorosa na defesa da abertura do processo de *impeachment* contra Collor.

Com efeito, as graves acusações de corrupção deram fundamento à denúncia de crime político cometido pelo Presidente, o que resultou na instalação de uma CPI, em junho de 1992. O volume crescente dos *protestos de rua* e a inexistência de uma coalizão majoritária pró-governo no Legislativo foram, então, dois fatores que convergiram para formar as condições contextuais favoráveis para a aprovação do relatório da CPI que investigava o Presidente Collor e, com isso, deu-se início à construção do processo de *impeachment*, que seria aprovado por 448 deputados, no dia 29 de setembro. Depois de dois meses de processo de julgamento conduzido pelos Senadores, Collor renunciou, tentando escapar da condenação e de seus efeitos políticos; porém, o Senado decidiu dar continuidade ao procedimento e votou pela perda do mandato do Presidente e cassação de seus direitos políticos.

4.2.2 Governos FHC e Lula

Fernando Henrique Cardoso conseguiu concluir seus dois mandatos, mas teve contra si dezessete pedidos de *impeachment* e alguns momentos de turbulência no seu governo, incluindo um *protesto de rua* um pouco maior, que mesmo assim não podem ser considerados massivos, nem recorrentes, ainda mais se comparados aos números dos demais aqui considerados. Apenas uma manifestação foi de algum modo relevante, mas muito restrita a partidos e movimentos de esquerda, a chamada *marcha dos 100 Mil*, que aconteceu na Capital Federal, em vinte e seis (26) de agosto de 1999. De fato, a Marcha dos 100 Mil foi o maior ato popular contra o governo FHC, principalmente porque um dos seus objetivos era entregar à Câmara dos Deputados um

abaixo-assinado pedindo o *impeachment* do Presidente por crime de responsabilidade no processo de privatização do setor de telecomunicações.

Esse ato de protesto reuniu pessoas de diversos locais do país que, em caminhada, chegaram a Brasília liderados por organizações sociais, como a CUT, o MST e a UNE, além de partidos de esquerda – PT, PDT, PSB, PCdoB, PCB e PSTU. Ademais, esse *protesto de rua* pouco massivo, e socialmente delimitado, teve lugar no período de maior tensão política e social enfrentado por Fernando Henrique, que acabava de dar início ao seu segundo mandato. Único momento em que o Presidente teve uma *reprovação popular* ligeiramente acima da aprovação ampla. Era crescente a insatisfação de parte substantiva dos eleitores em relação ao programa de privatizações, ainda mais depois das denúncias de corrupção envolvendo a Telebrás. Aliado a isso, o desemprego crescia e já atingia mais de dez milhões de pessoas; as taxas de juros estavam extremamente altas e o câmbio se mantinha sobrevalorizado.

O governo, acuado, mostrou-se bastante preocupado com os rumos dos acontecimentos, logo no início do seu segundo mandato, quando a rejeição ao governo chegou a 56% – segundo pesquisa realizada pelo Datafolha. Somente em 1999, o Presidente Fernando Henrique foi alvo de onze pedidos de *impeachment* – todos arquivados pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, do PMDB. Não obstante, o primeiro deles representou alguma ameaça ao governo, devido à estratégia adotada pelo PT no encaminhamento do pedido, protocolado em 24 de abril. Seu proponente, o Deputado Federal Milton Temer [nenhum parentesco com Michel Temer], do Rio de Janeiro, acusava FHC de ter cometido crime de responsabilidade no processo de execução do Programa de Estímulo à Reestruturação do Sistema Financeiro Nacional [Proer], que havia sido implementado em 1995, além de obstrução à Justiça durante a investigação do caso pelo Ministério Público.

Quando Michel Temer decidiu arquivar o pedido, o Deputado petista, junto com outros colegas de partido, solicitou recurso ao Plenário a fim de reverter a decisão. Isso foi possível por causa da previsão regimental para esses casos. Quando recebe um pedido de *impeachment*, o Presidente da Câmara dos Deputados têm três alternativas: (1) aceitar o pedido e o encaminhar para a votação da admissibilidade da acusação pelo Plenário da Casa Legislativa, (2) rejeitar o pedido e enviar o documento para o arquivo [engavetar] ou (3) não tomar nenhuma decisão de pronto, deixando o pedido em suspenso até quando considerar conveniente apreciar seu conteúdo para, então, aceitar ou rejeitar a peça de acusação. Esta última alternativa é aceitável porque o regimento interno da Câmara dos Deputados não prevê nenhum prazo para que seu

Presidente tome alguma decisão sobre pedidos dessa natureza. Michel Temer, no entanto, decidiu avaliar o pedido de *impeachment* apresentado pelo PT e considerou que não havia fundamentos para sua aceitação, o que implicou em seu arquivamento. Mas, essa decisão não foi aceita pelo PT. O partido recorreu ao dispositivo regimental que prevê um recurso contra o engavetamento de pedidos de *impeachment* pela decisão unilateral do Presidente da Câmara.³⁷ Mas, em votação plenária, os Deputados ratificaram a decisão de arquivamento do processo.

Ao longo de todo o segundo mandato de Fernando Henrique, sua popularidade, como vimos, reduziu-se de maneira expressiva em relação à sua primeira gestão, sem permanecer em um patamar de risco, em que pese o pico de 56% de reprovação em 1999. Como tal dado não foi persistente, e com uma boa margem de aprovação ampla persistindo, FHC conseguiu se recompor, ao menos em parte. A economia não apresentava bom desempenho e as denúncias de corrupção fragilizavam seu governo; em contrapartida, o Presidente mantinha o apoio da maioria legislativa. Seu mandato foi concluído, mas esses desgastes abriram espaço para a vitória da oposição, com Lula (PT), em 2002.

Os dois mandatos do Presidente petista não enfrentaram protestos que ameaçaram sua popularidade ou mesmo sua governabilidade – no auge da crise do mensalão, em 2005, houve alguns protestos de rua pedindo sua saída, mas nada que provocasse algum impacto político maior, até porque os partidos de esquerda que compunham a base de apoio do governo, junto com movimentos sociais, organizaram manifestações em defesa do mandato de Lula, criando uma espécie “escudo popular” para seu mandato. Em compensação, o PT teria de lidar com intensos *protestos de rua* nos dois mandatos de Dilma Rousseff, em 2013, 2015 e 2016.

4.2.3 Governo Dilma

Em certo sentido, pode-se dizer que os *protestos de rua* de 2013 foram “um raio que caiu do céu azul”. A popularidade de Dilma Rousseff era elevada, os indicadores econômicos eram razoáveis e as denúncias de corrupção contra membros do seu governo haviam tido efeitos positivos para a aprovação da Presidenta, dada sua presteza em exonerar todos os suspeitos.

³⁷ Esse dispositivo recursal estabelece que o Plenário pode decidir – por maioria simples e com um quórum mínimo que registre a presença da metade dos membros da Casa [257 Deputados] – desarquivar um processo para que ele passe diretamente à etapa de votação do aceite da acusação, em sessão plenária, pela Câmara dos Deputados.

Mas, uma sucessão de eventos que se sobrepuseram e que ganharam uma repentina projeção devido a um acaso – a ação violenta da política de São Paulo aos protestos contra o aumento de 20 centavos na tarifa dos ônibus municipais – contribuiu para trazer à tona um aglomerado de insatisfações populares difusas em relação aos políticos, à corrupção, às desigualdades sociais e às políticas públicas.

O gatilho dos protestos massivos de 2013 foi um evento isolado e pontual: as manifestações contra o aumento da tarifa dos transportes públicos, em janeiro daquele ano, na cidade de Porto Alegre. Entretanto, pelo menos de 2011 já havia um histórico de protestos contra reajustes dos preços dos ônibus em algumas capitais brasileiras, como no Rio de Janeiro e em Florianópolis. No início de 2012, ocorreram dois grandes atos envolvendo estudantes e movimentos de esquerda no centro da Capital fluminense, que enfrentou forte repressão policial. Depois disso, atos menores continuaram a ocorrer na cidade, com número reduzido de participantes. Em meados do mesmo ano, várias manifestações ocorreram em Natal, Capital do Rio Grande do Norte, também reprimidas duramente pela polícia. No final do ano, novos protestos massivos provocaram tumultos no Rio de Janeiro, obrigando o Prefeito da cidade a suspender o reajuste das tarifas.

Em realidade, muitos prefeitos de Capitais de estado adiaram os aumentos dos preços das passagens de ônibus não apenas por causa dos *protestos de rua*, mas também, e talvez principalmente, pela pressão do governo federal que tentava evitar o aumento da inflação – o cálculo desse índice é realizado por meio de levantamento dos preços de produtos básicos nas Capitais, e o valor do transporte urbano é parte substancial de sua composição. Mas, se, por um lado, o adiamento dos reajustes apaziguou os ânimos dos manifestantes e, ao mesmo tempo, ajudou a conter momentaneamente o aumento da inflação, por outro, preparava-se ali uma “bomba-relógio” que explodiria em 2013. Isso porque os preços das tarifas de ônibus seriam reajustados em todas as capitais ao mesmo tempo, logo no início do ano seguinte, o que poderia reascender, em vários locais do país, o estopim desse barril de pólvoras que eram movimentos em defesa do transporte público a preços baixos.

Foi isso o que aconteceu, inicialmente em Porto Alegre, em janeiro de 2013. O reajuste dos preços levou movimentos estudantis e partidos de esquerda à contestação judicial, o que assegurou uma liminar favorável às demandas; porém, os *protestos de rua* seguiram adiante. Pouco depois, surgiram manifestações em Natal, em Goiás, em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife e em São Paulo. Com efeito, a entrada da cidade de São Paulo nessa onda de protestos,

liderada pelo Movimento Passe-Livre, foi decisiva para a emergência das chamadas “jornadas de junho”, em resposta à repressão extremamente violenta da Polícia Militar. A atuação policial foi tão desproporcional que levou algumas organizações, como os Repórteres sem Fronteiras e a Anistia Internacional, a criticarem a operação.

Após isso, os protestos se intensificaram de maneira viral, com a adesão de mais pessoas e de mais cidades, além da ampliação das pautas de reivindicações, cada vez mais difusas. A luta por transportes mais baratos deixou de ser o foco principal para dar lugar a temas os mais variados, envolvendo demandas conservadoras e progressistas, de direita e de esquerda, laicas e religiosas, partidárias e apartidárias. Não obstante, todas elas exprimiam o desejo pelo combate à corrupção, por políticas públicas mais abrangentes e de maior qualidade e por mudanças na classe política.

Os momentos mais críticos dessa onda de protestos ocorreram a partir de 17 de junho, quando, saiu às ruas um número expressivo de pessoas e ocorreram confrontos violentos entre os manifestantes e as forças de segurança. Depredações marcaram as ações *black-bloc* no Rio de Janeiro, em Porto Alegre e em São Paulo. Policiais ficaram cercados pela população na Assembleia legislativa carioca; na Capital paulista, milhares de pessoas avançaram sobre o Palácio dos Bandeirantes, sede do governo estadual, tentando invadir o local. O trânsito no centro da capital foi interrompido e um clima de caos parecia se anunciar. Atos semelhantes ocorreram em outras cidades, inclusive do interior, de diversos estados. No dia 20 de junho, dezenas de milhares de pessoas ocuparam a Esplanada dos Ministérios, em Brasília, e depredaram prédios do governo federal.

Como já discutido, em questão de dias, a popularidade de Dilma Rousseff caiu vertiginosamente, de 65% para 30%; mas todos os políticos foram impactados de modo negativo por essa onda de insatisfações – o Prefeito da cidade de São Paulo, Fernando Haddad [PT], por exemplo, tinha uma taxa de aprovação de 31%, em março, que caiu para 18%, em junho; no caso do Governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin, a variação foi de 48% para 38%, no mesmo período. Em 2014, várias lideranças políticas consolidadas não conseguiram se reeleger, seja para cargos legislativos ou executivos.

Na tentativa de arrefecer o clima de confronto, o Congresso Nacional aprovou diversas medidas que estavam paralisadas há algum tempo. Uma delas foi o Projeto de Lei que tornava a corrupção um crime hediondo, aprovado no Senado com o empenho direto de se Presidente,

Renan Calheiros, para a celeridade da decisão sobre a matéria. Já a Presidenta Dilma Rousseff fez um pronunciamento em rede nacional de televisão, no dia 21, no qual anunciou a adoção de uma série de providências para atender às demandas por políticas públicas mais amplas e também propôs reformas políticas que enviaria ao Congresso. Essas reformas teriam o objetivo de intensificar o combate à corrupção e de melhorar a representação política; havia, inclusive, a proposta de se realizar uma Assembleia Constituinte exclusivamente para desenhar uma reforma política, algo que foi rejeitado pelos parlamentares e também pela Ordem dos Advogados do Brasil. Cogitou-se, ainda, a realização de um plebiscito ou referendo popular para a aprovação de reformas no financiamento das campanhas e no sistema eleitoral. O Parlamento, contudo, não apoiou nem plebiscito e nem referendo, preferindo criar uma comissão para estudar propostas de reforma política que seriam deliberadas depois pelo Plenário.

A partir de julho, os *protestos de rua* começaram a perder seu ímpeto, reduzindo sua frequência e seu tamanho. A popularidade de Dilma voltou a se elevar, mas sem jamais ter retornado ao nível que havia atingido antes das manifestações de junho. Incontestavelmente, essa onda de protestos provocou a queda drástica na aprovação do governo, mas Dilma conseguiu concluir seu mandato porque os indicadores econômicos não eram tão negativos e os escândalos de corrupção ainda não haviam atingido tão diretamente o PT, algo que ocorreu pouco depois, quando a operação Lava-Jato ganhou repercussão nacional e as denúncias contra a Petrobrás provocaram muito impacto junto à opinião pública. Além disso, o governo ainda contava com o apoio da maioria parlamentar, embora esse apoio se mostrasse cada vez mais frágil.

Assim, a eleição Presidencial de 2014 teve um desfecho que refletiu as insatisfações populares em relação aos políticos e, inevitavelmente, em relação ao governo. O país saiu das urnas dividido pela radicalização da polarização partidária que vinha dominando a política nacional desde a chegada de Fernando Henrique Cardoso ao cargo de Presidente da República. Desde aquela época, o PSDB e o PT nuclearam as disputas eleitorais para o Executivo Federal, com uma vantagem maior para os petistas, que haviam vencido em 2002, 2006, 2010 e, novamente, em 2014. Mas a diferença dos votos entre os candidatos desses dois partidos era cada vez menor, o que mostrava que havia uma crescente cisão do país em relação a essas duas forças políticas.

Dilma Rousseff assumiu o seu segundo mandato num cenário de confronto com a metade do país que não havia votado em sua candidatura, tendo como liderança de uma posição

desleal, tanto no Parlamento como na sociedade, Aécio Neves, do PSDB, que se recusou a aceitar, sem contestações o resultado da apuração dos votos. Discursos inflamados no Congresso, declarações ríspidas na imprensa, articulações nos bastidores de Brasília com partidos e parlamentares descontentes com o governo, tudo isso criou um ambiente propício às mobilizações populares contra a Presidente. Novos movimentos de organização social, como o MBL [Movimento Brasil Livre], entre outros, utilizaram intensamente as redes sociais para corroer a legitimidade do governo perante a opinião pública. Assim, Dilma daria início ao seu segundo termo enfrentando resistências no Parlamento, vindas da sua própria base de apoio, e protestos de rua que se tornaram cada vez mais volumosos e frequentes.

Entre o início de 2015 e o início de 2016, Dilma enfrentou o que se tornariam os maiores *protestos de rua* da história do país desde o movimento dos “cara-pintadas”, que pediu a destituição de Collor. O “Fora Dilma” foi liderado por movimentos conservadores, apoiados por partidos de oposição e pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP), que as patrocinou diretamente e atuou massivamente nas redes sociais [Facebook, Twitter e Whatsapp] para estimular sucessivas manifestações. O movimento reuniu milhões de pessoas nas principais Capitais e dezenas de cidades importantes em todo o país, nos dias 15 de março, 12 de abril, 16 de agosto e 13 de dezembro, de 2015. Mas, o maior deles, ocorreu no dia 13 de março de 2016, especialmente em São Paulo. Nos atos seguintes, o número de manifestantes variou, e os principais focos dos protestos continuaram sendo São Paulo, Brasília, Curitiba, Porto Alegre e Rio de Janeiro. Contudo, em 13 de março de 2016, aconteceu o maior dos protestos de rua contra a Presidenta Dilma, pedindo seu *impeachment*. Só em São Paulo, onde foi registrado o maior contingente de manifestantes, cerca de quinhentas mil pessoas ocuparam a Avenida Paulista.

Não restam dúvidas de que esses *protestos de rua* foram massivos, mas não foram socialmente plurais, como mostraram os dados de uma pesquisa realizada pelo Datafolha nessa expressiva manifestação de São Paulo – em sua maioria, esse público era do sexo masculino, de cor branca, adulto, de alta renda, com escolaridade superior e com alguma simpatia pelo PSDB.³⁸ Havia se formado um bloco de rejeição ao governo na classe média intermediária e

³⁸ O Datafolha entrevistou 2.262 pessoas. De acordo com o levantamento, 77% dos manifestantes possuíam ensino superior completo, enquanto a média municipal era de 28%. Mais da metade dos entrevistados [66%] declarou ter renda familiar entre 5 e 20 salários mínimos – 26% disseram que a renda é de cinco a 10 salários mínimos e 24% disseram ter renda entre 10 e 20 salários mínimos. Novamente, essas proporções se situam muito acima da média municipal, em que 23% atingem esse nível de renda. Quanto à idade, 40% tinha mais de 40 anos e 73% mais de 35 anos. Em relação à cor, 77% dos manifestantes se declararam brancos. Em relação ao gênero, 57% dos manifestantes eram homens.

alta que saía às ruas para defender uma agenda política de direita, impulsionada pela primeira experiência das manifestações de junho de 2013. Tratava-se, acima de tudo, de eleitores que haviam votado contra o PT na eleição de 2014 e que havia ficado decepcionada com a derrota de Aécio Neves por uma margem muito pequena de votos.³⁹

Além de ter sido pouco plural, os *protestos de rua* contra Dilma Rousseff tiveram um contraponto também nas ruas – à medida que o processo de *impeachment* avança no Senado, grupos sociais ligados aos movimentos de centro-esquerda, ligados aos estudantes, trabalhadores vinculados às centrais sindicais e aos movimentos dos sem-terra e dos sem moradia, começaram a se manifestar em defesa do mandato da Presidenta. Entraram em confronto duas perspectivas acerca do impeachment: de um lado, aqueles que defendiam a deposição de Dilma porque consideravam que ela realmente havia cometido um crime de responsabilidade; de outro, posicionaram-se contrários à perda do mandato aqueles que acreditavam que não havia nenhum crime de responsabilidade nos atos da Presidenta e que, na verdade, sua destituição era um novo tipo de golpe, dado pelo Parlamento. A própria votação da admissibilidade do *impeachment* pela Câmara dos Deputados dava subsídios para a alegação de que se tratava de um uso distorcido desse instrumento apenas para remover uma Presidenta indesejada pelos que haviam perdido a eleição de 2014. Vários deputados sequer justificaram seu voto em qualquer tipo de crime, afirmando que votavam favoravelmente ao julgamento de Dilma pelo Senado por causa do “conjunto de sua obra”.

De fato, todo o processo de *impeachment* da presidente Dilma está tomado pela disputa de “narrativas” a respeito de seus significados. Até hoje não se resolveu essa polêmica que opõe o discurso de que a Presidenta violou a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que a imputa num crime de responsabilidade à versão de que houve um novo tipo de golpe, denominado de *golpe parlamentar*, cujo objetivo era remover não apenas Dilma, mas o PT do poder, a fim de se implementar uma agenda econômica que dificilmente seria aprovada pelas urnas e alterar o eixo da coalizão de governo para a direita do espectro político (SANTOS, 2016).

39 Essa percepção se apoia nos dados da primeira pesquisa do Datafolha daquele ano que teve como universo do levantamento os manifestantes contra o governo, realizada em março de 2015. Nela, 82% dos manifestantes declarou ter votado em Aécio Neves no segundo turno da eleição presidencial de 2014; 37% disseram ter simpatia pelo PSDB. Nessa pesquisa, o Datafolha entrevistou 432 manifestantes e também traçou o seu perfil em relação às pautas que defendiam: 47% protestavam contra a corrupção, 27% pediam o *impeachment* de Dilma, 20% era contra o Partido dos Trabalhadores e 14% era contra os políticos em geral. Quanto à sua composição social, a pesquisa mostrou que 76% possuíam ensino superior completo e 68% ganhavam mais de R\$3.940,00 mensais. Quanto à aprovação da Presidenta, 96% dos entrevistados avaliavam seu governo como ruim ou péssimo, e 3% consideravam regular.

Pode-se dizer que os *protestos de rua* foram parte e expressão dessa divisão social e de disputa de “narrativas”. As manifestações a favor da Presidenta não foram tão massivas quanto os atos contra o governo e nem receberam a mesma atenção da mídia tradicional, mas eles existiram e foram expressivos. Destarte, a situação de duplicidade nos *protestos de rua*, contra e a favor da Presidente, faz com que a análise dessa variável seja um tanto complexa. Se a presença de *protestos de rua* é uma condição necessária para a conformação do ambiente propício à destituição de um Presidente, como sopesar sua coexistência com *protestos de rua* em defesa do seu mandato? Acima de tudo, parece que o mais relevante é não perder de vista que a rejeição ao governo, mensurada pelas enquetes do Datafolha, mostravam que o cenário era muito mais negativo do que positivo para Dilma Rousseff. Desta forma, os protestos de rua em defesa do seu mandato representavam “apenas” aqueles 37% de sua aprovação ampla ou pior, aqueles 13% de sua aprovação restrita. Já os protestos de rua que pediam sua destituição expressavam os mais de 60% de eleitores que reprovavam seu governo, num contexto em que essa rejeição convergia com crise econômica, escândalos de corrupção e esvaziamento da coalizão de governo, que até então apoiava a Presidente.

5 OPOSIÇÃO LEGISLATIVA MAJORITÁRIA

O objetivo deste capítulo é analisar as condições institucionais para a interrupção do mandato Presidencial por meio de dispositivos constitucionais, especialmente nos dois casos de *impeachment* ocorridos no Brasil. Geralmente, são duas as condições institucionais associadas à deposição dos Presidentes: (a) a existência ou não de *maioria legislativa* que apoia o governo e (b) a existência ou não de um *escudo legislativo* que contemple o número necessário de parlamentares para inviabilizar sua deposição (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2016; MARSTENTREDET; LLANOS, 2010; KIM, 2014). Contudo, para o exame dessas duas condições no caso brasileiro, propomos uma reformulação conceitual e metodológica que consiste em sua aglutinação numa única condição – a formação de uma *oposição legislativa majoritária* ao Presidente.

Não se trata apenas de uma junção de duas condições porque elas formam uma espécie de “fator” estatístico derivado de uma análise fatorial. Trata-se, na verdade, de uma concepção ligeiramente diferente das condições que realmente são necessárias para que o *impeachment* se torne uma possibilidade concreta. No caso da inexistência de apoio da *maioria parlamentar*, via de regra, a literatura supõe que o mero fato do Presidente ter um governo minoritário já configura uma condição favorável à interrupção de seu mandato. Entretanto, como argumentaremos com maior detalhamento a seguir, não basta que o Presidente não tenha o apoio da maioria parlamentar para que surjam ameaças ao seu mandato; é necessário, sobretudo, que essa maioria empreenda uma ação coletiva coordenada para formar uma coalizão oposicionista ao governo, com a finalidade de minar sua governabilidade e, no limite, com o objetivo de cassar o seu mandato. Ou seja, a conversão da maioria que não apoia o governo numa *oposição legislativa majoritária* é a condição institucional para o *impeachment* ou qualquer outra forma de cassação do mandato Presidencial por meio de dispositivos constitucionais.

Em relação ao *escudo legislativo*, a proposta é considerar que só faz sentido falar de uma condição institucional para a interrupção do mandato Presidencial quando esse escudo não existir ou quando aquele escudo que existia se desintegrasse. Assim, quando esta tese faz menção à condição denominada de *oposição legislativa majoritária*, a ideia que se procura expressar é a de que tal maioria é precisamente aquela que ultrapassa o número de votos necessários para manter incólume o *escudo legislativo* do Presidente. No Brasil, o escudo

legislativo requer ao menos um terço mais um ($1/3 + 1$) dos votos na Câmara dos Deputados, que representa 172 votos, ou no Senado, que representa 28 votos, votação mínima necessária para barrar a instalação do processo de *impeachment*, na Câmara Baixa, ou para deter o seu prosseguimento, ou para derrotá-lo na Câmara Alta. De toda forma, em termos analíticos, é indispensável entender que existam duas maiorias legislativas diferentes – uma que é contida pelo *escudo legislativo* e outra que sobrepõe essa linha de resistência do mandato Presidencial. Neste estudo, portanto, consideramos como condição necessária ao *impeachment* a emergência de uma *oposição legislativa majoritária* que, por definição, sobrepõe-se ao *escudo legislativo*.

Isso significa que a *oposição legislativa majoritária* é uma condição institucional composta, que pressupõe que o Presidente que não contava com o apoio da maioria legislativa, em decorrência de algum evento específico [conjunção de *crise econômica* com *escândalos de corrupção*, de *reprovação do governo* com *protestos de rua*, insatisfação do Legislativo com o Presidente, etc.], tornou-se o alvo de uma aliança partidária estratégica cuja finalidade era removê-lo do cargo. Isso significa, também, que essa ação coletiva somente foi possível porque ou não havia nenhum *escudo legislativo* para proteger o seu mandato ou porque aquele escudo que existia se dissolveu em decorrência da deserção dos políticos e partidos coligados.

Para abordar a existência dessa condição nos mandatos Presidenciais brasileiros do atual período democrático, analisarei, primeiro, os possíveis incentivos institucionais às crises entre o Executivo e o Legislativo e, por consequência, à formação de uma oposição legislativa majoritária. Conforme indicações da literatura especializada, pelos menos três variáveis podem contribuir para as crises de governo, quais sejam, (1) o uso recorrente do poder de decreto (VALENZUELA, 2004) – no caso brasileiro, das Medidas Provisórias –, (2) a excessiva fragmentação partidária no Parlamento (KIM; BAHRY, 2008) e (3) eleições Presidenciais parelhas, que são aquelas em que o candidato eleito tem uma proporção de votos muito próxima à votação obtida pelo segundo colocado. Veremos que as Medidas Provisórias não parecem ser um incentivo necessário às crises de governo, mas que, em algumas circunstâncias, a fragmentação partidária e a polarização eleitoral acirrada podem contribuir para a formação de uma *oposição legislativa majoritária* ao Presidente.

Consequentemente, analisaremos o ambiente propício à formação dessa maioria legislativa que decide fazer oposição sistemática ao chefe do Executivo. Esse ambiente institucional se caracteriza pela existência ou não de coalizões majoritárias governistas. Veremos que quando os Presidentes formam e conservam coalizões majoritárias no Parlamento,

eles evitam que eventuais maiorias desgarradas do governo fiquem disponíveis para a emergência de uma ação coordenada visando à construção de uma aliança envolvendo a maioria dos Deputados para cassar o mandato do titular do Poder Executivo. Por outro lado, quando os Presidentes não formam coalizões majoritárias ou quando perdem a coalizão que lhe davam apoio no Congresso, eles podem ser depostos em momentos de grave crise política, expressa pelo descontentamento dos partidos e da sociedade – este se expressa por meio de massivos protestos de rua e nas avaliações negativas do desempenho do governo. Isso evidencia que a presença ou ausência de coalizões governistas majoritárias é uma condição para a presença ou ausência de coalizões legislativas majoritárias.

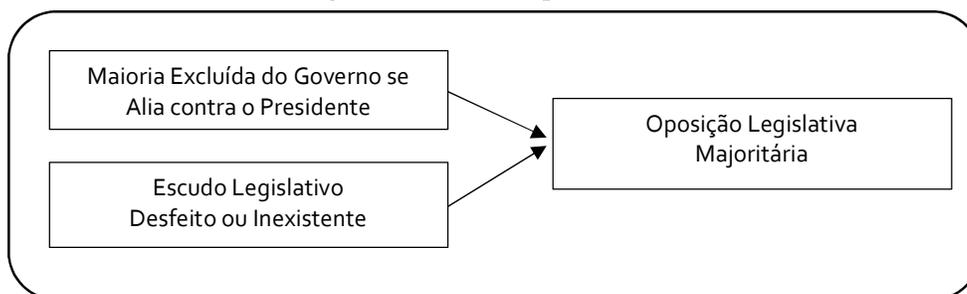
Embora a realização dessa oposição seja concretizada apenas no *impeachment*, é possível antecipar a sua manifestação por meio de três indicadores: a coalizão governista, a fidelidade da coalizão e a posição do Presidente da Câmara mediante a apresentação do pedido de impeachment. Esses indicadores são analisados do seguinte modo. A composição da bancada legislativa da coalizão de governo é subtraída da sua taxa de fidelidade, ou seja, a proporção de vezes em que os deputados da coalizão governista votam de acordo com a orientação do governo. Quando a proporção de fidelidade da coalizão não permite margem para os 172 votos necessários na Câmara, o Presidente não pode contar com o *escudo legislativo* mínimo de proteção ao mandato. No caso do Presidente da Câmara, o relevante é a sua sinalização como um apoiador ou um opositor diante dos pedidos de *impeachment*. Se ele dá encaminhamento ao processo, temos a sinalização de que ele não protege mais o mandato Presidencial, pelo contrário, ele indica que há algum acordo envolvendo a maioria parlamentar para destituir o chefe do Executivo. Não seria racional acolher um pedido sabendo que não há apoio da maioria para aprovar sua admissibilidade na Câmara dos Deputados. De fato, nos casos brasileiros de impeachment, foi o Presidente dessa Casa Legislativa quem assumiu o protagonismo da reorganização de uma nova maioria em posição à governabilidade dos Presidentes. Tendo isso em conta, uso dados para demonstrar a baixa apresentação de projetos, as baixas taxas de sucesso legislativo, as reduzidas e declinantes taxas de fidelidade das coalizões dos governos Collor e Dilma, assim como o comportamento dos Presidentes da Câmara.

5.1 Processo de Formação da Oposição Legislativa Majoritária

A formação de uma *oposição legislativa majoritária* [OLM] ocorre mediante a conversão da maioria parlamentar que estava excluída do governo numa aliança voltada à ação estratégica coordenada contra a agenda e o mandato Presidencial. Mas essa aliança só se converte efetivamente numa oposição legislativa majoritária quando agrega um número de parlamentares suficiente para a aprovação do processo de *impeachment* e para condenar o Presidente à perda do mandato. Isso significa que não restou ao Presidente nenhum escudo legislativo que possa lhe dar proteção contra sua deposição.

Esses dois processos ocorrem de maneiras variadas e envolvem diferentes estratégias de comportamento tanto dos Presidentes como dos parlamentares, conforme discutirei a seguir. Em comum, uma oposição fortalecida, pela condução política equivocada do governo e pelas condições sociais de enfraquecimento deste, aproveita para atuar na ampliação de suas forças e tornar-se majoritária, cooptando partidos e mesmo parlamentares descontentes com o governo e o Presidente. O **Fluxograma 4** ilustra isso.

Fluxograma 4. Condições para a Formação da OLM



5.1.1 Conversão da Maioria Legislativa em Oposição Legislativa Majoritária ao Governo.

Em termos práticos, a *oposição legislativa majoritária* pode emergir de duas maneiras. A primeira delas ocorre quando o Presidente não formou uma coalizão majoritária desde o início de sua administração, o que significa que, desde o começo do seu mandato, havia uma maioria de parlamentares que estava excluída da distribuição de cargos e de recursos estatais, além de estar alijada das principais decisões sobre as políticas a serem implementadas pelo

governo – vale lembrar que o presidencialismo de coalizão é, essencialmente, o presidencialismo da coalizão (FREITAS, 2016). A governabilidade desse Presidente dependerá então de negociações frequentes com essa maioria legislativa excluída de seu governo, de modo que todos os projetos que o Executivo introduzir no Congresso serão objeto de muitas barganhas avulsas e incertas. Embora isso não queira dizer que o mandato do Presidente estará necessariamente ameaçado, é inegável que esse padrão de relacionamento entre os Poderes representativos pode levar ao aumento das tensões entre o Presidente e o Congresso, o isso pode ser o estopim para a explosão de uma crise institucional. Consequentemente, o Presidente terá que contar, o tempo todo, com elevada aprovação popular, pois esse apoio pode dissuadir a formação de uma coalizão oposicionista no Legislativo visando a dificultar a sua governabilidade ou a destituí-lo do cargo.

A segunda maneira pela qual a inexistência de apoio majoritário ao Presidente no Parlamento pode se converter numa *oposição legislativa majoritária* envolve a dissolução da coalizão partidária que dava suporte ao governo. Ou seja, o Presidente havia formado uma aliança com um conjunto de partidos parlamentares desde o início de sua administração ou no curso do seu mandato, porém, por qualquer razão, ele veio a perder esse apoio. O desfazimento da coalizão governista faz surgir três caminhos possíveis para a relação Executivo/Legislativo: (a) a maioria legislativa não forma uma coalizão contra o Presidente e, assim, não cria maiores problemas para a sua governabilidade e não investe na estratégia de abreviar o seu mandato; (b) a maioria legislativa forma uma coalizão oposicionista e atua de modo a inviabilizar a aprovação da agenda do governo e a desgastar o Presidente perante o eleitorado; e (c) a maioria legislativa forma uma coalizão oposicionista que não apenas procura inviabilizar a governabilidade como investe na estratégia de deposição constitucional do Presidente.

De fato, essas duas maneiras de emergência da *oposição legislativa majoritária* podem ser observadas nos dois casos de *impeachment* no Brasil. Collor se enquadra na primeira modalidade. Ele nunca formou uma aliança majoritária, mas essa condição de governo minoritário não criou maiores obstáculos ao seu mandato nos dois primeiros anos de sua administração; foi somente depois, em 1992, quando essa maioria formou uma coalizão legislativa em oposição ao seu governo que o processo de *impeachment* foi instaurado e seu mandato foi cassado. A persistência da grave *crise econômica*, somada aos *escândalos de corrupção* envolvendo o Presidente, fez aumentar o descontentamento popular com o governo, o que resultou no aumento de sua *reprovação* pela opinião pública e em massivos *protestos de rua* pedindo sua renúncia. Nesse contexto, a maioria do parlamento, alijada que estava do

processo governamental, foi arremetida numa coalizão informal que passou a atuar contra o Presidente e, ato contínuo, mobilizou o instrumento institucional do *impeachment* para removê-lo do cargo. Oposição liderada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro (PMDB).

Processo inverso aconteceu com a Presidenta Dilma, que se enquadra na segunda modalidade de formação de *oposição legislativa majoritária*. Esse caso, inclusive, indica que a simples inexistência de apoio da maioria Parlamentar ao governo não é uma condição necessária para a destituição de um Presidente – Dilma contava com o apoio da maioria parlamentar e foi apenas porque perdeu esse apoio que então se formou uma aliança oposicionista que atuou contra a sua agenda e, ato contínuo, a favor da sua deposição. Essa perda se deu tanto pela concepção de governo exercida pela Presidente, quanto pela ineficiência de gerenciamento da coalizão. Afastados do governo, foram atraídos pelo polo oposto da grise política institucional – uma oposição que propunha uma nova agenda política e uma nova perspectiva de poder.

Dilma Rousseff havia herdado, do governo Lula, uma coalizão parlamentar majoritária que a dispensou de maiores esforços para construir, por si mesma, uma base de apoio multipartidário no Congresso, que lhe garantisse governabilidade. Porém, quando se tratou de conservar essa coalizão, suas dificuldades começaram a prevalecer, assim como os desgastes com os aliados. Como a deterioração das relações da Presidente com o Congresso foi gradativa, ela conseguiu manter sua coalizão até o final do seu primeiro mandato, mesmo entre conflitos e controvérsias. Mas, em 2013, depois da onda de protestos populares que levaram à perda legitimidade dos partidos, em geral, e dos políticos tradicionais, suas relações com o Congresso ficaram sensivelmente degradadas. Isso, somado à forma como a Presidente tratou membros de partidos aliados em meios às denúncias de corrupção do primeiro governo, com demissões sumárias e ausência de confiança, que os desagradou profundamente, bem como as trocas sucessivas e despreparo dos responsáveis pela articulação política do governo com o parlamento e os partidos da base aliada. Assim, logo no início do seu segundo mandato, sua liderança diante do Congresso se tornou insustentável. Diante disso, sua coalizão legislativa se desfez – já não se tratava apenas da perda de apoio parlamentar, mas da formação de uma maioria de congressistas que passou a atuar coordenadamente contra seu governo. Dilma então se tornou indefesa perante a coalizão que se formou em oposição à sua permanência no cargo, sob a liderança do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB). De uma coalizão governativa majoritária inicial, nem mesmo um *escudo legislativo* restou para evitar

seu *impeachment*. Mesmo que esse escudo existisse em teoria, como demonstro pelos dados, pela alta infidelidade da coalizão, resultado da má relação com os aliados, não existia na prática.

5.1.2 *Amulação do Escudo Legislativo pela Oposição Legislativa Majoritária*

Indiscutivelmente, a identificação de um *escudo legislativo* como última linha de defesa dos Presidentes contra os ataques ao seu mandato foi um contributo relevante para uma abordagem mais cuidadosa desse fenômeno (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Isso porque, em princípio, Presidentes de governos minoritários nem sempre estarão sob a ameaça de deposição. A literatura já demonstrou como é possível governos presidenciais não majoritários (SHUGART; CAREY, 1994; CHEIBUB, 2007; POWER, 2009), eles até terão dificuldades para aprovar suas agendas no Legislativo. No entanto, se ao menos tiverem um *escudo legislativo*, poderão contar com os votos necessários à rejeição de processos de *impeachment* ou de outros tipos de cassação constitucional do seu mandato. Inclusive, mesmo que seja construída uma coalizão legislativa contra o Presidente, o seu mandato seguirá protegido contra o “xeque-mate” da oposição parlamentar se porventura essa maioria não dispuser dos votos suficientes para neutralizar seu *escudo legislativo*.

Isso sugere que a proporção de votos leais ao Presidente é determinada por dois aspectos: (1) o tamanho e a coesão do seu partido e (2) sua capacidade de obter apoio das demais legendas parlamentares. Conseqüentemente, a disciplina partidária é um dos elementos essenciais, uma vez que ela pode levar à deserção de parlamentares que compõem a coalizão de governo. Até membros do partido do Presidente podem abandoná-lo por diversas razões, como, por exemplo, em virtude do facciosismo interno de sua legenda, dos incentivos dados pelo sistema eleitoral e até mesmo devido à sua natural relutância em afundar com o barco do governo. Contudo, precisamos apontar que, para o escudo legislativo, não é apenas a fidelidade ou coesão do partido do Presidente que é determinante, mas também, a coesão, ou fidelidade da coalizão governativa, uma vez que os Partidos dos Presidentes no Brasil costumam não ter nem cem votos no congresso, e, para atingir um escudo mínimo, de um terço dos votos, é preciso uma coalizão maior do que os partidos dos presidentes possuíram até então.

Destarte, quando os Presidentes não formam uma coalizão majoritária, ou quando não têm segurança a respeito da fidelidade de todos os membros de sua coalizão, é necessário que

ele ao menos possa contar com o apoio consistente de um número de deputados que seja o suficiente para não aprovar os processos de *impeachment* que sejam acolhidos pelo Presidente da Câmara dos Deputados – ou que sejam levados ao Plenário depois de seu arquivamento pelo Presidente da Casa, como ocorreu com Fernando Henrique, em 1999, quando o PT usou o Regimento Interno da Câmara dos Deputados ao apresentar um recurso ao Plenário para votar o desarquivamento do pedido de *impeachment* que havia sido rejeitado pelo então Presidente da Casa, Michel Temer.

Todavia, nos casos de Collor e de Dilma, sequer havia um escudo legislativo para evitar suas cassações, pois já havia se formado uma oposição legislativa majoritária que, como já destacado, consiste numa aliança parlamentar com votos suficientes para depor o Presidente e que age com esse intuito nas duas instâncias decisórias dos procedimentos institucionais de destituição dos chefes do Executivo – a Câmara dos Deputados e o Senado. Embora existam critérios para a mensuração do escudo legislativo que protege o mandato do Presidente, trata-se de uma medida hipotética a respeito do tamanho da base de apoio mínimo do Executivo no Parlamento. A existência concreta, efetiva, desse escudo legislativo só pode ser testada empiricamente quando se dá a votação do processo de *impeachment* e os resultados revelam se havia ou não um grupo coeso de fiéis escudeiros a proteger o Presidente. Veremos mais adiante que tanto Collor como Dilma possuíam, formalmente, em suas coalizões, uma proporção de Deputados suficiente para evitar a aprovação dos seus *impeachments*. Contudo, não havia realmente nenhum escudo legislativo confiável, o que nos leva a relativizar o impacto de um escudo legislativo hipotético durante um processo de *impeachment*, para proteger os mandatos Presidenciais. Por isso, é preciso inserir na análise a mensuração da taxa de fidelidade da coalizão, que nos informará, previamente, se o Presidente contará com os votos mínimos necessários para barrar o *impeachment* com o apoio de sua coalizão formal.

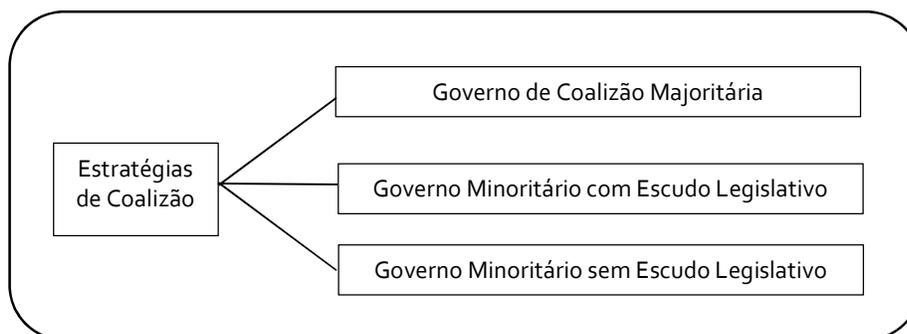
5.1.3 Estratégias Presidenciais para Lidar com as Coalizões

Dados os parâmetros anteriores, há três possibilidades de ação estratégica por parte dos Presidentes para lidar com as coalizões parlamentares: (1) eles podem formar um governo de coalizão majoritária, no início ou durante o mandato, o que já contempla a existência do *escudo legislativo*; (2) eles podem não investir na formação de uma coalizão majoritária, mas assegurar

o apoio de um grupo de parlamentares que atue como um *escudo legislativo*; e (3) eles podem não investir nem em uma coisa e nem em outra, preferindo governar isoladamente e negociar cada ponto de sua agenda com os parlamentares individualmente. Em princípio, a terceira estratégia é a menos eficaz para garantir a governabilidade e a conclusão do mandato, pois, sem o apoio da maioria legislativa ou sem um escudo de proteção contra possíveis ataques ao seu cargo, os Presidentes ficam muito vulneráveis diante de qualquer situação de crise e perda de popularidade. Para dizer de uma forma mais direta: uma *oposição legislativa majoritária* pode ser formada contra o seu cargo.

Contudo, como já mencionado, Presidentes que iniciam seus mandatos sem apoio legislativo podem buscar a formação de um governo de coalizão majoritária ao longo de sua gestão, a fim de reduzir os atritos com o Congresso e aumentar sua governabilidade. De modo inverso, Presidentes que iniciam seus mandatos contando com o apoio majoritário do Legislativo podem perder esse apoio por causa de problemas de gestão da coalizão ou de impasses insuperáveis entre o Executivo e os partidos aliados. Em todos os casos, sempre é necessário que os Presidentes superem os atritos potenciais da sua relação com o Parlamento para se chegar a um acordo cooperativo coeso, estável e duradouro. Disso depende não apenas sua governabilidade, mas sua permanência no cargo. O **Fluxograma 5** sintetiza essas modalidades estratégicas.

Fluxograma 5. Estratégias Presidenciais para as Coalizões



Dadas tais possibilidades estratégicas, a dinâmica dos governos pode levar a estas situações: (a) o Presidente forma uma coalizão majoritária e a mantém durante todo o seu mandato; (b) o Presidente não forma uma coalizão majoritária, mas assegura para si um *escudo*

legislativo, o que lhe permite resistir aos ataques ao seu mandato; (c) o Presidente forma uma coalizão majoritária e a perde, mas consegue manter o seu *escudo legislativo*; (d) o Presidente não forma uma coalizão majoritária e o *escudo legislativo* que ele possuía acaba se desfazendo; (e) o Presidente não forma uma coalizão majoritária e sequer assegura para si um *escudo legislativo*. Logicamente, é razoável supor que as duas últimas dinâmicas sejam mais propícias à interrupção do mandato Presidencial. Mas isso não quer dizer, entretanto, que um Presidente que tem uma coalizão majoritária ou que possua um escudo legislativo esteja isento de ameaças, pois se ele não tiver habilidades no trato com os parlamentares aliados poderá por em causa esses diques de proteção contra as ondas de crise política.

Tudo isso é relevante porque, em determinadas circunstâncias, Presidentes tanto de governos minoritários como de governos majoritários correm o risco de perder seus mandatos pelo acionamento de dispositivos institucionais que fazem parte das prerrogativas do Parlamento para controlar o Executivo. Quando os Presidentes perdem apoio popular, em decorrência da conjunção de *crise econômica*, *escândalos de corrupção*, *desaprovação ao governo* e *protestos de rua*, elevam-se as chances de que seus mandatos sejam interrompidos por algum artifício constitucional. Para alguns autores, essas pressões sociais, especialmente os *protestos de rua*, forçam o Parlamento a agir pela deposição dos Presidentes (HOCHSTETLER, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007 e 2016) para outros, se os Presidentes mantiverem o apoio da *maioria parlamentar* ou ao menos de um *escudo legislativo*, provavelmente, seus mandatos estarão assegurados (VALENZUELA, 2004; MARSTENTREDET; LLANOS, 2010). Em ambos os casos, a existência de uma coalizão majoritária que apoia os Presidentes é central. Na perspectiva sociológica, o Legislativo sempre responde às ruas de maneira positiva, mas ainda assim é necessário que o ritual constitucional seja cumprido para que a deposição do chefe do Executivo seja considerada legítima. Na perspectiva institucional, o apoio da *maioria legislativa* é ainda mais fundamental, porque nem sempre o Parlamento responde positivamente aos *protestos de rua*, de modo que se os Presidentes possuírem uma coalizão majoritária coesa, resistirão com maior força à *rejeição popular*.

Com efeito, é crucial que os fatores que potencializam as tensões entre Executivo e Legislativo, no Presidencialismo, sejam examinados atentamente, a fim de se identificar quais deles atuam com maior intensidade nos casos de crise institucional. Vamos analisar esses fatores no caso brasileiro, a fim de discutir sua possível relação com a formação de *oposições legislativas majoritárias* em momentos de grave crise política. Em nosso modelo, sua formação

tem relação direta com as estratégias de liderança dos Presidentes. Collor e Dilma tinham em comum o despreço pelas relações políticas com a coalizão de governo, além de uma postura conflituosa com o Congresso.

5.2 Mecanismos de Incentivos ao Conflito

De maneira geral, três variáveis costumam ser consideradas relevantes para o estabelecimento de um padrão mais cooperativo ou mais conflituoso no relacionamento do Executivo com o Legislativo: (1) a existência de poder de decreto atribuído ao Presidente, assim como o seu uso intensivo para aprovar sua agenda (VALENZUELA, 2004), (2) o grau de fragmentação partidária no Parlamento (KIM; BAHRY, 2008), em especial na Câmara dos Deputados, que é a Casa Legislativa responsável pela aprovação do processo de *impeachment*; e (3) a proporção de votos com os quais o Presidente foi eleito (KIM; BAHRY, 2008). Pressupõe-se que quando o Presidente lida com um Congresso bastante fragmentado, tendo sido eleito com uma proporção de votos próxima à do seu concorrente e, ainda, abusa do poder de decreto, as chances de emergir uma relação de conflito entre os Poderes é elevada, tendo como resultado provável a formação de uma *oposição legislativa majoritária*.

5.2.1 Poder de Decreto

Seguindo o mesmo raciocínio de Linz (1990), Valenzuela (2004) considera que as recorrentes interrupções de mandatos Presidenciais são a evidência das deficiências institucionais do Presidencialismo, uma forma de governo estruturalmente instável. A falta de incentivos para a formação e a manutenção de coalizões legislativas estáveis, a inexistência de mecanismos formais para a superação de impasse entre os Poderes e o mandato fixo do Presidente seriam as causas estruturais do recorrente falhanço desse arranjo institucional. Mas, além desses fatores, Valenzuela (2004) aponta para uma característica que ele considera contribuir para as crises políticas no presidencialismo – o poder de decreto, isso é, a possibilidade de se editar Decretos-Leis que apenas posteriormente passam pelo crivo do Parlamento. Segundo ele, no curto prazo, o uso frequente desse recurso pode aumentar a

governabilidade do Executivo, mas, no longo prazo, esse expediente provoca um profundo desgaste nas suas relações com o Legislativo. Em outras palavras, os Presidentes julgam-se mais fortes por causa do poder de decreto, porém, contraditoriamente, o sistema presidencialista torna-se mais frágil por causa dele, uma vez que esse instrumento acirrará o conflito entre os Poderes.

No caso brasileiro, contudo, o poder de decreto não parece ser um fator de desencadeamento de crises entre o Presidente e o Parlamento, como mostra a **Tabela 1** com dados sobre o uso de Medidas Provisórias [MPs].⁴⁰ Collor foi quem menos utilizou as MPs como forma de exercer os poderes legislativos que os Presidentes brasileiros têm à sua disposição. Perceba-se que a proporção de MPs no total de projetos oriundos do governo foi bastante reduzida em comparação com os seus sucessores. Inclusive, de maneira geral, os Presidentes que contavam com o apoio de maiorias estáveis no Congresso foram os que mais utilizaram esse procedimento, nomeadamente, FHC II, Lula I e II e Dilma I.

Tabela 1. Projetos e Medidas Provisórias Expedidos pelo Executivo [1990-2015]

Presidentes	Total de Projetos, Inclusive MPs	Total de MPs	Relação Projetos/MPs
Collor	453	121	26,7
Itamar	393	113	28,7
FHC I	727	165	29,3
FHC II	871	265	30,4
Lula I	749	290	38,7
Lula II	735	247	33,6
Dilma I	495	224	45,2
Dilma II	183	117	63,9

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

⁴⁰ Como se sabe, as MPs foram um prolongamento dos Decretos-Lei que era utilizados sistematicamente durante a Ditadura Militar (Figueiredo e Limongi 1999). Elas foram adaptadas pela Constituição de 1988 para assegurar a governabilidade ao Executivo em situações de urgência. Para garantir seu caráter democrático, os constituintes estabeleceram que as MPs deveriam ter duração limitada, sendo necessária sua aprovação pela Câmara dos Deputados num prazo de até 30 dias e, no caso do Senado, 45 dias. Também se estabeleceu que uma MP rejeitada não poderia ser reapresentada e a reedição só seria aceitável caso a matéria não tivesse ido à votação legislativa. Regulamentação posterior definiu que as MPs não votadas passassem a trancar a pauta do Congresso até que fossem deliberadas. Tentou-se, com isso, regular a edição, a tramitação e a votação das MPs.

Um dado discrepante, desse padrão, corresponde ao segundo mandato de Dilma que, embora tenha sido breve, apresentou a maior proporção de MPs de todo o período da pós-redemocratização. Todavia, esse uso elevado não foi a causa das relações tensas entre a Presidenta e o Parlamento, mas o inverso; ou seja, devido ao esgarçamento da sua coalizão e à formação de uma maioria parlamentar opositora ao seu governo, a edição de MPs foi incrementada na tentativa de assegurar a governabilidade. Desse modo, enquanto Collor não fez uso proporcionalmente tão elevado das MPs, mas foi impedido, Dilma, mesmo recorrendo a uma maior proporção de MPs no seu segundo mandato, também foi impedida. Por sua vez, FHC e Lula, que também utilizaram um número elevado de MPs, concluíram seus mandatos.

Diante disso, é difícil sustentar uma relação entre o uso de MPs e os conflitos insuperáveis entre o Presidente e o Congresso. Inclusive, os dados da **Tabela 2** são ainda mais conclusivos a respeito disso. Como é possível observar, a taxa de aprovação dos projetos que tiveram origem no Executivo é semelhante quando comparamos dois grupos de propostas, uma que inclui as MPs e outras em que as MPs são excluídas. Além de pequenas, as maiores diferenças aparecem em FHC II e Dilma II, ou seja, num caso em que houve *impeachment* e em outro em que o Presidente concluiu seu mandato. Isso mostra que as MPs não geraram conflitos capazes de reduzir as taxas de aprovação das propostas enviadas pelo Executivo à Casa Legislativa.

Tabela 2
Taxas de Aprovação de Projetos do Executivo na Câmara dos Deputados [1990-2015],

Presidente	Taxa de Aprovação de Projetos (%)		Diferença
	Sem MPs	Com MPs	
Collor	89	87	2
Itamar	88	89	-1
FHC I	89	89	0
FHC II	87	83	4
Lula I	87	88	1
Lula II	85	84	1
Dilma I	76	75	1
Dilma II	62	59	3

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Contudo, se olharmos em conjunto, o número de projetos apresentados e a taxa de sucesso legislativo, os dados indicam uma significativa diferença no comportamento dos governos Collor e Dilma em relação aos demais, como se pode observar na **Tabela 3**. À exceção de Itamar, cujo tempo de governo foi o mais curto do período estudado – e o que explicaria o baixo número de projetos apresentados –, Collor e Dilma foram os Presidentes que menos apresentaram projetos ao Congresso. Um destaque deve ser dado no caso de Dilma, que, no primeiro governo, apresentou poucos projetos a mais que Collor em dois anos, e pouco mais da metade dos projetos de FHC e Lula. Seu segundo governo, também breve, apresentou o menor número de projetos de todos os casos – mais de cem projetos a menos do que Itamar, que teve um governo de tempo semelhante. Chama a atenção, também, que Dilma obteve as menores taxas de aprovação de projetos, e expressivamente menores que os demais governos, inclusive Collor. Os números mais baixos dos segundos governos FHC e Lula devem levar em conta o desgaste natural de dois mandatos, assim como o período de recomposição das alianças para a disputa das suas sucessões. Pode-se concluir, então, que Collor e Dilma foram os Presidentes que menos aprovaram projetos no Congresso, seja pelos baixos números proporcionais de submissões, seja pela reduzida taxa de sucesso de Dilma.

Tabela 3
Relação entre o total de projetos, número de MPs e as Taxas de Sucesso Legislativo por governo.

Presidentes	Total de Projetos, Inclusive MPs	Total de MPs	Taxa de Sucesso Legislativo
Collor	453	121	87%
Itamar	393	113	89%
FHC I	727	165	89%
FHC II	871	265	83%
Lula I	749	290	88%
Lula II	735	247	84%
Dilma I	495	224	75%
Dilma II	183	117	59%

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

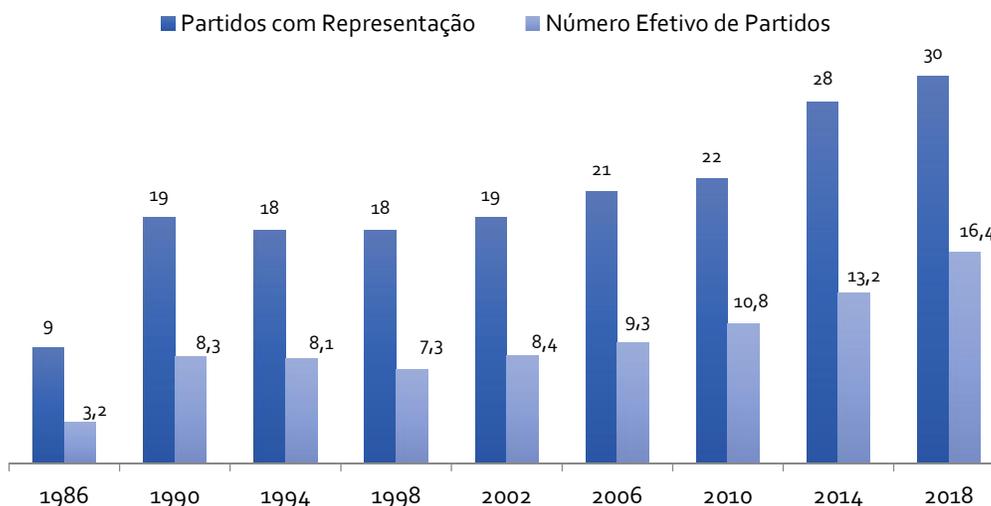
Se seguirmos as proposições de Limongi (2000), no presidencialismo de coalizão, as taxas de sucesso legislativo dos Presidentes têm a função de dar previsibilidade nas votações do Congresso e um grau de certeza na produção da agenda política. As baixas taxas de Dilma, no primeiro mandato, já revelavam algum grau de incerteza; mas, as do segundo mandato, tornaram o processo legislativo imprevisível. De fato, as relações mais conflituosas dos governos Collor e Dilma com o Parlamento foram decisivas para seu isolamento político, que resultou em problemas de governabilidade e, na sequência, em seus *impeachments*.

5.2.2 Fragmentação Partidária e Polarização Social

Uma parte da literatura especializada considera que quando a fragmentação partidária no Parlamento é elevada, a ocorrência de interrupções do mandato Presidencial é mais provável (KIM; BAHRY, 2008). Isso porque, além do partido do Presidente ser minoritário, a quantidade de partidos com poder de veto é maior, obrigando-o a formar coalizões muito amplas e heterogêneas. Coalizões com esse perfil tendem a ter maior dificuldade de ser formadas e, quando o são, impõem elevados custos para sua gestão (HIROI, 2013; HIROI; RENNÓ, 2014; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017).

Os dados do **Gráfico 14** trazem a evolução do número de partidos que conquistaram pelo menos uma cadeira na Câmara dos Deputados, desde 1986, logo depois da abertura democrática, em comparação com o número efetivo de partidos, de acordo com os critérios propostos por Laakso e Taagepera (1979). Assim, podemos examinar o comportamento da fragmentação partidária no Parlamento em cada governo e conferir se faz sentido supor que a dispersão da representação foi a responsável pela animosidade entre Executivo e Legislativo que resultou nos *impeachments* dos Presidentes Collor e Dilma. Como se pode observar, de fato, a partir de 1990, a fragmentação partidária na Câmara dos Deputados brasileira aumenta de modo expressivo e continua numa dinâmica de crescimento gradativo, até chegar a 16,4 partidos na contagem do seu número efetivo. O mesmo acontece com o número nominal de partidos que obtiveram representação, cujo incremento atingiu o total de 28 legendas, em 2014, e de 30 legendas, em 2018.

Gráfico 14.
Evolução do Número Nominal de Partidos e do
Número Efetivo de Partidos na Câmara dos Deputados Brasileira [1986-2018]



Fonte: Elaboração própria.

Nota Explicativa: O número efetivo de partidos [NEP] é calculado pela seguinte fórmula: $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$ em que p_i^2 é o quadrado da proporção de cadeiras que cada partido obteve em relação ao total disponível.

Apesar do histórico de crescente fragmentação e do elevado número efetivo de partidos desde 1990, e, em especial, a partir de 2010, os dois *impeachments* ocorreram nas duas pontas do período abarcado no gráfico. Collor foi impedido quando o número efetivo de partidos era algo em torno de 8, um valor semelhante aos existentes nos governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. No governo Lula, esse valor foi até mais elevado, atingindo 10,8, em 2010. De 1990 até 2010, o número nominal de partidos também não se alterou significativamente, indo de 19 para 22. Nesse contexto de elevada fragmentação, também teve curso o primeiro mandato de Dilma Rousseff, sem maiores percalços, embora, como já mencionado, sua relação com o Legislativo já começasse a se desgastar paulatinamente. De qualquer forma, como sabemos, todos esses Presidentes concluíram seus mandatos e não enfrentaram crises de governabilidade devido à sua relação com o Congresso, a não ser em algumas questões pontuais que foram superadas sem maiores danos às suas administrações.

Esse quadro, entretanto, alterou-se desde o início do segundo mandato de Dilma, em 2014. O número de partidos com assento na Câmara dos Deputados se elevou de 22 para 28 – seguindo esse padrão de aumento, o número efetivo de partidos subiu para 13,2. Sem dúvida, o Parlamento ficou mais fragmentado, o que obrigou a Presidenta a formar uma coalizão não

apenas muito grande, mas também muito heterogênea em termos programáticos (BERTHOLINI; PEREIRA, 2017). Dado que sua liderança não era do estilo negociador, algo necessário para gerir de maneira eficiente esse perfil de coalizão, os desgastes com sua base de apoio no Congresso, que já vinham se somando desde o primeiro mandato, ganharam um volume irresistível e, assim, suas alianças acabaram se desfazendo de uma maneira trágica para o seu mandato.

Porém, Collor foi impedido com uma fragmentação menor do que a observada no segundo mandato de Dilma; ela própria – Dilma I –, juntamente com Itamar, FHC e Lula, concluíram mandatos anteriores com níveis elevados de fragmentação partidária no Parlamento. O mesmo podemos dizer sobre Michel Temer, que terminou seu mandato com o nível de fragmentação partidária que havia no inconcluso governo Dilma. Com efeito, se a fragmentação fosse uma condição suficiente para o surgimento de impasses intransponíveis entre o Executivo e o Legislativo, Temer teria ficado numa posição tão vulnerável como a de Dilma Rousseff. No entanto, Michel Temer não apenas formou uma coalizão majoritária estável, como contou com o apoio dessa aliança partidária para salva-lo de dois pedidos de investigação criminal pelo Supremo Tribunal Federal.

Obviamente, não se pode descartar que talvez a fragmentação exerça algum efeito na emergência de um conflito insuperável entre o Executivo e o Legislativo, mas essa condição, por si só, não explica o *impeachment* dos Presidentes brasileiros, que ocorreram em contextos de dispersão da representação consideravelmente diferentes. Sendo assim, podemos supor que, a partir de um certo nível de fragmentação, aumentam as probabilidades de conflito entre os Poderes, mas isso dependerá, acima de tudo, da capacidade que cada Presidente tiver para gerir suas coalizões de maneira eficaz. Em teoria, é possível supor que, mesmo com três partidos na coalizão, o Presidente poderia entrar em conflito com sua base de apoio no Legislativo e ter como resultado uma crise institucional; afinal, com menos parceiros, o Presidente pode depender demasiadamente de uma única legenda para manter sua aliança majoritária do que numa coalizão com diversos partidos pequenos e médios. Em outros termos, coalizões amplas ou reduzidas contêm potenciais de conflito, embora diferentes, que dependem de uma gestão estratégica e eficiente para sua resolução. Por isso, a habilidade do Presidente para manejar a articulação política é uma característica crucial.

Dessa forma, a perspectiva teórica de que presidencialismo e multipartidarismo são uma “combinação explosiva” porque provoca uma queda gradativa da governabilidade e,

simultaneamente, o aumento da instabilidade institucional (MAINWARING, 1992; LINZ, 1990; VALENZUELA, 2004), deve ser relativizada. É claro que o progressivo aumento no número de partidos dificulta a formação de coalizões e, principalmente, sua gestão; porém, os governos de Lula e de Temer são exemplos de que coalizões amplas e heterogêneas não só podem ser formadas como podem ser gerenciadas com eficiência, assegurando que as relações entre o Presidente e o Parlamento sejam cooperativas.

5.2.3 Competição Eleitoral e Polarização Social

O terceiro aspecto a se considerar como possível estímulo às crises de governo que levam a resultados negativos para o mandato do chefe do Executivo é o aumento da polarização da sociedade em torno das principais forças políticas que disputam a Presidência da República. Isso corresponde à diferença de votos que deu a vitória eleitoral àquele que conquistou a Presidência em relação ao segundo colocado. O argumento, nesse caso, consiste em supor que uma diferença reduzida na votação dos dois primeiros colocados seria o indicador de uma sociedade dividida e, ao mesmo tempo, da baixa legitimidade do Presidente eleito (KIM; BAHRY, 2008). Em outras palavras, quanto menor a distância entre os dois principais competidores, maior a fratura social em relação à base de legitimidade do novo governo. Nessas circunstâncias, a oposição parlamentar tende a ser menos leal ao mandato fixo do Presidente, assim como a oposição social fica mais disponível para ser mobilizada contra o governo.

Os dados do **Tabela 4** podem dar alguns parâmetros para o exame desse aspecto. Ele mostra a evolução dos votos recebidos pelos dois principais candidatos à Presidência, no primeiro e no segundo turnos, desde a abertura democrática. Como se pode perceber, as eleições que apresentam as maiores diferenças nas votações dos principais candidatos foram as duas vencidas por Fernando Henrique Cardoso, logo no primeiro turno – em realidade, essas foram as únicas eleições que dispensaram a realização do segundo turno. Observe-se que, tanto em 1994 como em 1998, as distâncias entre os candidatos tucano e petista ficaram em torno de 25%. Depois, as duas vitórias de Lula, em 2002 e 2006, tiveram uma redução nas diferenças dos votos no primeiro turno, mas, no segundo, a distância entre os dois candidatos aumentou, chegando a valores próximos daqueles alcançados por FHC no primeiro turno.

Tabela 4
Votação dos Principais Candidatos a Presidente nos Primeiro e Segundo Turnos [%]

Eleições	Principais Candidatos		Diferença
1989	Collor	Lula	
1º Turno	30,47	17,18	13,29
2º Turno	53,3	46,97	6,33
1994	FHC	Lula	
1º Turno	53,24	27,07	26,17
1998	FHC	Lula	
1º Turno	53,06	31,71	23,35
2002	Lula	Serra	
1º Turno	46,44	23,19	23,25
2º Turno	61,27	38,72	22,25
2006	Lula	Alckmin	
1º Turno	48,61	41,64	6,97
2º Turno	60,83	39,17	26,66
2010	Dilma	Serra	
1º Turno	46,91	32,61	14,3
2º Turno	56,05	43,95	12,1
2014	Dilma	Aécio	
1º Turno	41,59	33,55	8,04
2º Turno	51,64	48,36	3,28

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Por sua vez, as menores diferenças foram registradas nas eleições de Collor e de Dilma. De fato, a primeira eleição Presidencial com voto direto do recente período democrático foi consideravelmente fragmentada, com nada menos do que vinte e dois candidatos. No primeiro turno, essa dispersão levou à reduzida porcentagem de votos obtida por Collor, assim como à pequena distância entre ele e o segundo colocado, Lula da Silva. No segundo turno, a diferença também foi estreita, indicando que a sociedade estava dividida em relação ao novo Presidente. Inclusive, naquela eleição, Lula e o PT emergiram como a maior força política da esquerda, que iria protagonizar a disputa polarizada pela Presidência da República com o PSDB nas eleições subsequentes.

No caso da primeira eleição de Dilma Rousseff, em 2010, a diferença de sua votação em relação àquela que foi obtida por José Serra [PSDB], nos dois turnos, foi próxima à registrada no primeiro turno da eleição de Collor. Além disso, a diferença de votos, no segundo turno, entre a petista e o candidato tucano significou uma redução drástica em relação à diferença entre o PT e o PSDB no segundo turno da eleição de 2006. Sem dúvida, os votos começavam a ficar cada vez mais parelhos entre as duas principais forças políticas do país, indicando que a polarização partidária se acentuava e, cada vez mais, dividia os brasileiros em dois grupos programáticos distintos. Isso ficou ainda mais nítido na eleição de 2014, quando as diferenças nos dois turnos ficaram bastante apertadas – e menores do que as observadas na eleição de Collor. Inclusive, em comparação com a eleição de 2010, que já indicava um emparelhamento dos votos, a disputa de 2014 deu inequívocos sinais de que o país estava cindido entre petistas e tucanos, especialmente no segundo turno.

Em resumo, Collor e Dilma foram os Presidentes que assumiram os cargos com uma maior divisão eleitoral do país, o que, em outros termos, é o mesmo que dizer que eles tomaram posse num quadro político em que havia grande polarização social – especialmente Dilma, no segundo mandato, encontraria um Parlamento bastante fragmentado e uma sociedade sensivelmente polarizada. Seria razoável supor que ambos enfrentariam oposições sociais mais aguerridas, talvez até mais radicalizadas, que desafiarão seus mandatos. Para fazer um contraponto a essa situação potencialmente inflamável, era necessário obter e manter o apoio da maioria legislativa. Collor, com menor fragmentação no Parlamento, não formou uma coalizão majoritária que pudesse assegurar sua governabilidade de maneira estável e tampouco mostrou ter sido capaz de assegurar um *escudo legislativo* para proteger o seu mandato. Dilma, com maior fragmentação no Parlamento, formou uma coalizão majoritária bastante ampla e heterogênea que garantiu a conclusão do seu primeiro mandato, mas que acabou se dissolvendo logo no início do seu segundo termo. Formou-se, então, uma *oposição legislativa majoritária* contra a Presidenta e sua deposição, por *impeachment*, não tardou a acontecer.

5.2.4 Juntando as Peças: Poder de Decreto, Fragmentação Partidária e Polarização Social

O uso das Medidas Provisórias, conforme já discutido, não parece operar como um mecanismo que estimula o conflito entre o Presidente e o Congresso. Na verdade, como já mostraram os estudos sobre o processo legislativo brasileiro (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999;

FREITAS, 2016), as MPs são instrumentos mobilizados pelo governo de coalizão como um todo, envolvendo o Executivo e sua base de apoio no Legislativo. Isso porque, muitas vezes, é mais racional que os parlamentares deleguem ao Presidente as iniciativas em determinadas áreas de legislação, pois assim eles não assumem os custos eleitorais de políticas impopulares. Porém, quando o Parlamento tem interesse em impor sua agenda ao governo, as MPs deixam de ser um instrumento eficaz para o Presidente se sobrepor ao veto legislativo, como exemplifica o caso do segundo mandato de Dilma Rousseff.

No que se refere à fragmentação partidária e à polarização social, se, por um lado, não se pode dizer que essas variáveis foram as responsáveis diretas pela ocorrência de crises políticas que resultaram na deposição dos Presidentes, por outro lado, faz sentido supor que sua coexistência pode favorecer a emergência das condições propícias para que o Executivo perca apoio tanto no Legislativo como na sociedade. Ao sair dividida das urnas, a sociedade pode ser mais facilmente mobilizável contra o Presidente quando vier à tona uma conjunção de *crise econômica* com *escândalos de corrupção*. Para se evitar situações como essas, em decorrência da baixa legitimidade do mandato Presidencial, o atual desenho constitucional brasileiro adotou o segundo turno nas eleições, cujo intuito era assegurar que o futuro chefe do Poder Executivo fosse chancelado pela maioria absoluta dos eleitores. Essa característica institucional é relevante para se tentar evitar as contestações partidárias e populares dos resultados eleitorais quando um Presidente é eleito com uma proporção reduzida de votos em eleições de turno único, como ocorreu no período de 1946-64 – mais especificamente na eleição de Juscelino Kubitschek, em 1955, com pouco mais de 35% dos votos.

No entanto, mesmo no caso de sistemas eleitorais que preveem a realização de dois turnos na eleição Presidencial, quando a diferença entre os dois candidatos que disputam o a segunda volta é muito reduzida, há chances de que a legitimidade do novo Presidente seja objeto de questionamentos, tanto pelos partidos opositores como pelo eleitorado que votou no candidato que ficou em segundo lugar – como ocorreu com Dilma Rousseff, em 2014, quando sua vitória foi questionada por Aécio Neves, do PSDB. Em cenários como esses, a oposição partidária terá maiores incentivos para se contrapor de maneira mais radical ao governo no Parlamento e, no limite, para estimular *protestos de rua* contra o Presidente.

Além disso, um Legislativo bastante fragmentado sempre impõe ao Presidente o desafio de formar e gerenciar uma coalizão ampla e heterogênea (HIROI, 2013; HIROI, RENNÓ, 2014; BERTHOLINI; PEREIRA, 2017; FREITAS, 2016). Para tanto, ele terá de

calcular com muito cuidado a distribuição dos cargos e ter habilidade para encaminhar o processo de formulação e tramitação dos projetos, assim como a condução de uma série de procedimentos do dia-a-dia da governação. O Presidente, então, deve ter sempre em vista o objetivo de não desagradar excessivamente os partidos aliados. Se ele não fizer isso, sua governabilidade será fragilizada e, a depender do nível de conflito com o Legislativo, seu cargo correrá o risco de ser abreviado.

Esse processo esteve presente nos dois *impeachments* brasileiros. Os governos Collor e Dilma II enfrentaram esse tipo de oposição mais incisiva nos flancos partidário e social. A eleição de Collor, bastante competitiva, mostrou que havia um grande contingente de pessoas potencialmente mobilizáveis pela oposição partidária contra seu governo. O plano econômico adotado pelo Presidente fez diminuir o apoio que ele tinha e inflamou os grupos que não haviam votado na sua candidatura. Com *crise econômica grave e escândalos de corrupção*, não demorou muito até que os grupos organizados e os partidos de oposição liderassem *protestos de rua* massivos que pediam sua saída. Embora a fragmentação partidária no Legislativo não fosse tão elevada, ainda assim era necessária a formação de uma coalizão majoritária estável e coesa o bastante para aprovar sua agenda de reformas no Parlamento. Mas, o estilo personalista e pouco negociador de Collor impediu a construção de uma aliança partidária que lhe desse sustentação no Congresso (SALLUM JR., 2015). Assim, quando a oposição social saiu às ruas, rapidamente se formou uma *oposição legislativa majoritária* contra o seu mandato.

A divisão social foi ainda mais demarcada na eleição de 2014, quando Dilma conquistou seu segundo mandato. Sua coalizão majoritária já vinha sendo corroída desde 2013 e se esfacelou totalmente nos primeiros meses depois de sua reeleição. A adesão do seu governo a políticas de austeridade descontentara seus apoiadores e sequer foram suficientes para aplacar a indignação de seus opositores sociais – grandes empresários, membros da classe média, novos movimentos de direita, religiosos conservadores e militares. A *crise econômica* se anunciava, com aumento do desemprego e da inflação; o déficit primário aumentava e a arrecadação do Estado decrescia. Os *escândalos de corrupção* que vieram a público pela operação Lava-Jato foram então o gatilho para massivos *protestos de rua* ao longo de 2014 e 2015, cada vez maiores e mais frequentes. A aprovação da Presidenta pela população, que já havia se reduzido desde as manifestações de 2013, decresceu ainda mais, de maneira que a rejeição ao governo atingiu níveis equivalentes ao de Collor. Grupos sociais organizados e a principal oposição partidária, o PSDB, estimularam não apenas os *protestos de rua* como também a desarticulação da base parlamentar que apoiava o governo. Sem apoio social majoritário e sem o suporte de sua própria

coalizão parlamentar, Dilma sofreu *impeachment* assim que se formou uma *oposição legislativa majoritária* contra o seu mandato.

Em síntese, enquanto o uso das MPs parece não ter implicações relevantes para a formação de uma *oposição legislativa majoritária*, a fragmentação partidária no Parlamento e a intensificação da polarização política na eleição Presidencial podem favorecer a configuração de um cenário mais propício à emergência de crises de governo e, eventualmente, de crises institucionais. Essas condições, porém, não são decisivas, pois Collor perdeu o mandato num contexto de fragmentação partidária equivalente ao número efetivo de partidos que existia em governos cujos Presidentes terminaram seus mandatos. Mesmo a elevada fragmentação parlamentar observada na segunda administração de Dilma Rousseff, quando ela sofreu *impeachment*, não foi suficiente para que Temer, nas mesmas condições, perdesse o seu cargo. Portanto, crises de governo, crises institucionais e *impeachments* não são processos desencadeados simplesmente porque o Congresso é muito fragmentado; aliás, mesmo quando a fragmentação partidária é reduzida, a estadia do Presidente no poder pode ser encurtada se ele não atuar estrategicamente para evitar que se forme uma *oposição legislativa majoritária* num contexto de crise política.

O mesmo pode ser dito a respeito do Presidente que foi eleito com uma votação muito próxima à de seu concorrente. Ainda que receba pouco mais de 50% dos votos, o eleito pode se manter no cargo se contar com o apoio da maioria do Parlamento ou pelo menos com um *escudo legislativo*. Temer, por exemplo, foi eleito junto com a Presidenta Dilma Rousseff, cuja diferença de votos em relação ao concorrente Aécio Neves, do PSDB, foi a menor de todo o período da pós-redemocratização, mas isso não significou ameaças ao seu mandato. Impactos houve, é claro, na aprovação popular ao seu governo – a menor já registrada no país –, mas isso não se traduziu na formação de uma *oposição legislativa majoritária* à sua administração.

Todavia, quando o Presidente é eleito por uma margem apertada de votos e adota uma estratégia política inadequada no relacionamento com o Legislativo ou se mostra inábil para selar coalizões ou para mantê-las, estão dadas as condições políticas para que se forme uma *oposição legislativa majoritária* que ameaçará o seu mandato. A fragmentação partidária e a polarização social, nesse caso, potencializarão os problemas de governabilidade, mas não podem ser consideradas as responsáveis pela crise institucional que resultará no *impeachment*. Tudo indica, então, que o mais relevante para se evitar crises políticas graves é a capacidade do Presidente exercer sua função de liderança e de gestor do presidencialismo de coalizão. Sem

capacidade de articulação política para formar e manter uma coalizão majoritária coesa que o apoie no Legislativo, sua governabilidade e seu cargo correrão risco tanto em situações de elevada fragmentação parlamentar como em situações de baixa fragmentação, tanto em contextos de elevada polarização eleitoral como em eleições de baixa polarização. Sendo assim, a condição mais relevante a ser analisada é a possibilidade de emergência de uma *oposição legislativa majoritária*, algo que é evitado quando o Presidente tem o controle de uma coalizão de governo composta pela maior parte dos parlamentares.

Por fim, dentro do processo legislativo, o que mais chamou a atenção não foram as MP's, mas a diferença nos números de projetos apresentados e nas taxas de sucesso legislativo entre os governos destituídos e aqueles que concluíram seus mandatos de forma eficaz. Não como causa, mas como indícios, dados de que os governos Collor e Dilma tiveram uma pior relação com o congresso, com menos projetos apresentados, em números absolutos e, principalmente, com Dilma, as menores taxas de sucesso legislativo para todo o período, muito abaixo dos demais Presidentes, comprometendo a própria previsibilidade do processo legislativo e corroendo o poder de agenda dos respectivos governos. O que nos levou a crer que, na formação da oposição majoritária, o tipo de comportamento dos governos Collor e Dilma foi uma condição fundamental.

Nessa dimensão institucional, Sallum Jr. (2015) já demonstrou como Collor se comportou de forma beligerante em relação ao congresso, negando a própria necessidade de formação de coalizão de governo, ao menos até enfrentar suas primeiras grandes crises. O Presidente considerava o poder do executivo acima dos interesses do poder legislativo e sua relação com os parlamentares sempre fora tensa e piorou ao longo do seu mandato. Comportamento que os dados tendem a corroborar. Dilma, por sua vez, possui os números que deixam essa relação ainda mais clara, com menos projetos aprovados, corrosão da coalizão de governo e, como veremos a seguir, a pior taxa de disciplina da coalizão governativa para todo o período. Em nossas pesquisas, também foi possível constatar uma relação conflituosa, tensa e de pouca capacidade de articulação política entre o governo e os partidos no Congresso Nacional, incluso sua própria coalizão Governativa.

5.3 Condições para a Formação de Oposições Legislativas Majoritárias

Em países presidencialistas multipartidários, a formação de uma coalizão legislativa majoritária é a estratégia mais eficiente para que o Presidente obtenha governabilidade e, mais do que isso, para que ele se previna contra algum processo de *impeachment*. Porém, coalizões estáveis não podem ser forjadas do dia para a noite; ou seja, o Presidente não deve se preocupar apenas com a formação da coalizão, mas também com sua durabilidade. Portanto, o Presidente deve nutrir suas coalizões legislativas desde o início do seu mandato, a fim de evitar seu isolamento político, especialmente quando surgirem *escândalos de corrupção* que o atingem de algum modo e *protestos de rua* contra o governo. Em outras palavras, o Presidente deve evitar que apareçam as condições para a formação da *oposição legislativa majoritária*.

Com efeito, o tipo de relação que o Presidente estabelece com os membros do Congresso é fundamental para moldar a resposta dos parlamentares aliados quando nos casos de ameaça de um possível procedimento de interrupção constitucional de seu mandato processo. Um Presidente que não se relaciona amistosamente com sua coalizão legislativa, que ignora as necessidades dos parceiros da aliança ou que até mesmo entra em confronto aberto com alguns deles, coloca-se numa posição desguarnecida para enfrentar crises de governo que podem se transformar numa crise institucional. Legisladores frustrados podem mobilizar todo o tipo de artifício, constitucional ou não, contra o Presidente; eles podem sabotar seus projetos no processo legislativo e, no limite, empunhar o *impeachment* como uma arma política.

5.3.1 Inexistência de Coalizões Governistas Majoritárias e de Escudos Legislativos

Diante de um Congresso potencialmente hostil, o Presidente pode adotar uma de três estratégias possíveis. A primeira é tentar implementar sua agenda política contornando o Congresso e ignorando os líderes partidários sempre que possível. Essa é a “estratégia do isolamento”, que implica em governar por decreto e negociações individuais com os parlamentares a cada novo projeto apresentado pelo governo. Pode-se dizer que Collor investiu nessa estratégia e foi longe demais, a ponto de não conseguir reverter sua situação de isolamento político quando foi atingido pelos *escândalos de corrupção* e os *protestos de rua*. A segunda é ir a público com suas propostas para pressionar o Congresso, na expectativa de que essa

postura possa levar à mobilização da opinião pública para o seu benefício, provocando a polarização popular com o Parlamento. Essa é a “estratégia do confronto”, já utilizada no Brasil por Jânio Quadros e por João Goulart, nos anos de 1960, cujos resultados não foram politicamente positivos. A terceira é negociar com os líderes partidários e conceder, mesmo que isso demande reiterados rearranjos e barganhas envolvendo políticas e recursos estatais, assim como reconfigurações das coalizões de governo. Nesse caso, trata-se da “estratégia da negociação”.

Em princípio, a “estratégia do isolamento” leva o Presidente a não se preocupar com a formação de uma coalizão majoritária governista e tampouco com a construção de um *escudo legislativo*. Mesmo se o Presidente iniciar o seu mandato com uma coalizão majoritária herdada do governo anterior, ou se ele formar, por conta própria, uma coalizão devido à “estratégia da negociação” que adotou inicialmente, uma mudança no seu comportamento em prol da “estratégia do isolamento” implicará no desfazimento da sua base de apoio no Legislativo. Também em princípio, a “estratégia do confronto” costuma ser uma forma de by-pass às resistências do Parlamento à agenda do Presidente, o que significa que ou ele não possui uma coalizão majoritária que lhe dá apoio ou essa coalizão é frágil – indisciplina e rebelde.

Sendo assim, a “estratégia do confronto” indica que o Presidente não conta com uma coalizão legislativa majoritária governista. Não obstante, ele pode possuir um *escudo legislativo* para evitar o desfecho mais trágico para o seu mandato. Dessa maneira, enquanto a “estratégia do isolamento” pode levar o Presidente à perda do mandato em decorrência de uma deposição constitucional pelo Parlamento, a “estratégia do confronto” pode contemplar um escudo legislativo que evita esse tipo de destituição. Porém, se o Presidente se julgar protegido por seu escudo legislativo a ponto de acirrar sua postura de confronto com o Congresso, tendo como seu apoio parte da população, essa crise de governo pode se transformar numa crise de regime político – como ocorreu com João Goulart, em 1964 (SANTOS, 2005).

Por isso, presidentes hábeis e conciliadores, geralmente políticos profissionais, terão por hábito a adoção preferencial da “estratégia da negociação”, visando à construção de sólidas relações de confiança e ganhos mútuos com o Congresso. Presidentes inábeis, mesmo quando contam com uma coalizão majoritária, tenderão a perder esse apoio em decorrência de suas resistências em relação às barganhas demandadas pela sua base parlamentar e, ainda, à inapetência para o cultivo das redes de contato pessoal necessárias à manutenção da lealdade das suas alianças. Esse foi o caso de Dilma Rousseff, desde seu primeiro mandato, cujo

desfecho, já no início do seu segundo termo, foi uma grave crise política que lhe custou o cargo Presidencial. Isso quer dizer que, embora os custos institucionais da “estratégia da negociação” sejam menores do que aqueles impostos pela “estratégia do isolamento” e pela “estratégia do confronto”, sua implementação se torna pouco inviável quando assume a Presidência da República um político com postura antipartidária, ou sem capacidade de gestão da coalizão, ou, ainda, quando suas posições ideológicas são muito rígidas a ponto de impedir quaisquer negociações substantivas com seus aliados.

Evidentemente, o estilo de liderança do Presidente não é o único fator de motivação na decisão dos parlamentares no que se refere ao seu apoio a um processo de *impeachment*. Há um ambiente exógeno que também contribui para o esgarçamento das relações Executivo-Legislativo, tais como as pressões do eleitorado, o posicionamento da grande mídia e o calendário eleitoral. A pressão do eleitorado é desencadeada pela *reprovação do governo* e pelos *protestos de rua* pedindo a renúncia do chefe do Executivo. A mídia, mais precisamente os órgãos de imprensa, por sua vez, são os responsáveis pela transformação das denúncias e acusações de práticas de corrupção no governo em escândalos de grande impacto junto à população. Da mesma forma, a maneira de divulgar os indicadores econômicos pode dar repercussão mais ou menos favorável aos níveis de desemprego, de inflação e de baixo crescimento, o que impactará ainda mais a avaliação popular do governo. Tudo isso pode influenciar o apoio dos parlamentares ao Executivo, especialmente quando as eleições se aproximam e seus mandatos correm o perigo de não serem renovados.

Ainda assim, se o Presidente utilizar os recursos institucionais de que dispõe para manter o apoio coeso de sua coalizão legislativa, ele poderá incentivar os parlamentares a desconsiderar as pressões populares e da imprensa, assim como a proximidade das eleições, para evitar sua deposição constitucional. Isso ocorreu com Michel Temer, que apesar de não ter enfrentado *protestos de rua*, foi reprovado por mais de 80% dos eleitores e enfrentou uma cobertura negativa da imprensa em relação aos *escândalos de corrupção* e às acusações de ter participação em crimes comuns, apresentadas pela Procuradoria Geral da República. O calendário eleitoral também atuou desfavoravelmente, pois haveria eleições no curto prazo. Porém, ainda assim, os parlamentares mantiveram seu apoio ao Presidente até o final de seu mandato. Em qualquer circunstância, portanto, um Presidente que forma e que mantém uma coalizão legislativa majoritária é menos vulnerável a ameaças de sofrer algum processo de *impeachment* (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2016; MARSTENTREDET; LLANOS, 2010).

Concretamente, a capacidade do Presidente para negociar com os partidos parlamentares a formação de uma aliança majoritária e para mantê-la ao longo do mandato deve se refletir no perfil das coalizões de governo. Inclusive, o Presidente pode recompor sua coalizão durante sua administração, com o propósito de ajustar esses apoios às necessidades e possibilidades de cada momento; mas é imprescindível que seu governo conte, sempre, com o apoio da maioria dos deputados ou pelo menos com um *escudo legislativo*. Se o Presidente tiver esse suporte na Câmara dos Deputados, que é a Casa Legislativa que autoriza a abertura dos processos de *impeachment*, ele evita que uma eventual maioria de parlamentares desgarrados do governo possa se converter numa *oposição legislativa majoritária* para atuar contra o seu mandato. De fato, se um processo de impeachment for aprovado na Câmara dos Deputados brasileira, seguramente o Presidente será condenado pelo Senado, pois a distribuição dos partidos das duas Casas Legislativas não é diferente a ponto de provocar dois resultados diferentes na votação do processo.

O **Quadro 6** exibe os dados sobre os perfis das coalizões legislativas dos Presidentes brasileiros na Câmara dos Deputados. Duas informações técnicas são relevantes: (1) cada mudança na composição dos partidos integrantes da aliança é considerada uma nova coalizão, e (2) para a aprovação do *impeachment*, são necessários 2/3 dos votos dos 513 Deputados, ou seja, 342 votos favoráveis. Observe-se que Collor formou três coalizões, todas minoritárias. As duas primeiras sequer tiveram 1/3 dos Deputados, que é a quantidade necessária para se formar um *escudo legislativo* para barrar processos de *impeachment* – 24,4 e 30%, respectivamente. Sua terceira coalizão aumentou a bancada de deputados governistas para 42%, já no ano em que seu mandato foi cassado. Contudo, a votação favorável ao seu *impeachment* relevou que não havia realmente um *escudo legislativo* capaz de barrar o processo, pois já era tarde para tentar resistir às pressões da oposição parlamentar que se formou contra seu governo, legitimada pelos massivos *protestos de rua* que pediam sua deposição.

Quadro 6. Perfil e Período das Coalizões de Governo na Câmara dos Deputados, a cada Alteração em sua Composição

Governo	Período	Coalizão Partidária	Nº Partidos	Cadeiras [%]
Collor 1	15/3 – 13/19/90	PRN, PFL	2	121 [24,4]
Collor 2	14/11/90 – 15/4/92	PRN, PFL, PDS	3	151 [30]
Collor 3	15/4 – 30/10/92	PRN, PFL, PDS, PTB, PL	5	211 [42]
Itamar 1	1/10/92 – 30/8/93	PFL, PTB, PMDB, PSDB, PSB	5	268 [53,3]
Itamar 2	1/9/93 – 24/1/94	PFL, PTB, PMDB, PSDB, PP	5	304 [60]
Itamar 3	25/1 – 31/12/94	PFL, PMDB, PSDB, PP	4	277 [55]
FHC I (1)	1/1/95 – 25/4/96	PSDB, PFL, PMDB, PTB	4	309 [60]
FHC I (2)	26/4/96 – 31/12/98	PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB	5	393 [76,6]
FHC II (1)	1/1/99 – 5/3/02	PSDB, PFL, PMDB, PPB	4	327 [63,7]
FHC II (2)	6/3/02 – 31/12/02	PSDB, PMDB, PPB	3	234 [45,6]
Lula I (1)	1/1/03 – 22/1/04	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS, PV	8	254 [49,5]
Lula I (2)	23/1/04 – 31/1/05	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PPS, PV PMDB	8	316 [61,6]
Lula I (3)	1/2/05 – 19/5/5	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PV, PMDB	7	360 [59,6]
Lula I (4)	20/5/05 – 22/7/05	PT, PL, PCdoB, PSDB, PTB, PMDB	6	302 [58,9]
Lula I (5)	23/7/05 – 31/12/06	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP	7	330 [64]
Lula II (1)	1/1/07 – 27/9/09	PT, PR, PCdoB, PSB, PTB, PMDB, PP, PDT, PRB	9	346 [67,4]
Lula II (2)	28/9/09 – 31/12/09	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PP, PDT, PRB	8	319 [62,2]
Dilma I (1)	1/1/11 – 1/3/12	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT, PP	7	305 [59,5]
Dilma I (2)	2/3/12 – 2/10/13	PT, PR, PCdoB, PSB, PMDB, PDT, PP, PRB	8	309 [60]
Dilma I (3)	3/10/13 – 31/12/14	PT, PR, PCdoB, PMDB, PDT, PP, PRB	7	285 [55,6]
Dilma II (1)	1/1/15 – 18/3/15	PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PROS, PSD, PTB	10	328 [64]
Dilma II (2)	19/3/15 – 16/3/16	PT, PMDB, PCdoB, PDT, PR, PRB, PP, PSD, PTB	9	315 [61]
Dilma II (3)	17/3/16 – 31/3/16	PT, PCdoB, PR, PDT, PP, PSD, PTB	7	231 [45]
Dilma II (4)	1/4/16 – 30/4/16	PT, PCdoB, PDT, PR, PSD, PTB	6	183 [36]
Temer	1/5/16 – 31/12/16	PMDB, PPS, DEM, PSDB, PRB, PR, PSD, PTB, PP	9	318 [62]

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Itamar Franco também formou três coalizões em seu breve mandato, todas majoritárias – em dado momento, ele chegou a contar com uma bancada governista com 60% dos Deputados. Fernando Henrique Cardoso, em seus dois mandatos, formou quatro coalizões diferentes, quase todas com ampla maioria, com a exceção do último ano de seu segundo termo, já às vésperas da eleição que levaria Lula da Silva à Presidência da República, quando sua bancada chegou a 45% dos Deputados. Não obstante, sua coalizão estava próxima de ser majoritária e continha um apoio mais do que suficiente para lhe assegurar um *escudo legislativo*; além disso, dificilmente haveria alguma ameaça de deposição do Presidente no final do seu governo. Por outro lado, ainda no seu primeiro mandato, FHC chegou a ter uma coalizão que contava com 76% dos parlamentares.

Lula começou o seu governo com minoria de 49,5%. Mas essa minoria estava bastante próxima de se tornar uma maioria absoluta, o que aconteceu logo no início do segundo ano do seu primeiro mandato. Sua coalizão era composta por 61% dos Deputados e, no começo do segundo mandato, chegou a ter 67% da Casa Legislativa. Depois disso, Lula conseguiu manter uma bancada legislativa de cerca de 60%, que foi herdada por Dilma Rousseff, a partir de 2010. O ápice da maioria parlamentar governista da Presidenta foi atingido no início do seu segundo mandato, em 2014, com uma bancada de 64% dos Deputados. Todavia, para atingir essa proporção de apoios, Dilma teve de compor uma coalizão com dez partidos – FHC havia chegado a 76,6% dos apoios com cinco partidos, em 1996-1998. Acontece que, a partir do governo Lula, a quantidade de partidos necessária para a formação de uma coalizão majoritária entre 50% e 60% dos Deputados aumentou gradativamente, mostrando que a fragmentação partidária no Parlamento implicava na prevalência de partidos de tamanhos médio e pequeno.

Desse modo, em seu brevíssimo segundo mandato, Dilma Rousseff formou quatro coalizões legislativas, cujas composições se alteraram em virtude da saída de partidos que deixaram de ser seus aliados. No momento da votação de seu *impeachment*, seu governo contava com seis partidos, com uma bancada que totalizava 36% da Câmara dos Deputados. Em princípio, esse montante era o suficiente para servir de *escudo legislativo* à Presidenta, mas as defecções de última hora na sua base de apoio evidenciaram que já havia se formado uma *oposição legislativa majoritária* contra o seu mandato – Deputados do PSD [29], do PR [26], do PTB [14] e até alguns do PDT [6] votaram a favor do *impeachment*, apesar de, formalmente, ainda integrarem a coalizão de governo. Com efeito, a Presidenta perdeu o seu apoio no Legislativo depois de ter adotado, gradativamente e desde o início do primeiro mandato, uma postura de isolamento em relação aos parlamentares aliados.

Já Michel Temer, pelo contrário, governou com uma coalizão majoritária que se manteve intacta até o final do seu mandato. Com oito partidos, ele dispunha do apoio de 62% da Câmara dos Deputados, numa coalizão que contava com seis legendas que haviam integrado o governo da Presidenta Dilma – PMDB, PRB, PR, PSD, PTB e PP. Em realidade, Temer articulou o apoio de uma bancada de partidos que lhe assegurou uma maioria equivalente àquela que apoiava Dilma no começo de sua segunda administração, mas, diferentemente de sua antecessora, ele soube implementar a “estratégia da negociação” para proteger o seu mandato mesmo com baixíssima popularidade e graves denúncias de corrupção.

Esses dados sobre as coalizões mostram, portanto, que o apoio da maioria legislativa é fundamental para que o Presidente evite que se forme uma oposição majoritária ao seu mandato. Como já discutido anteriormente, um Presidente minoritário não necessariamente perderá o seu mandato, mas correrá o risco de que isso aconteça se as condições sociais para o *impeachment* emergirem no ambiente político – ou seja, rejeição popular, em decorrência da conjunção de *crise econômica* com *escândalos de corrupção*, que, por sua vez, podem desencadear *reprovação do governo* e *protestos de rua* contra o chefe do Executivo. De maneira semelhante, um Presidente majoritário que não investe permanentemente na “estratégia da negociação”, pode levar à dissolução de sua coalizão de governo, favorecendo a formação de uma *oposição legislativa majoritária* que poderá destitui-lo do cargo num contexto de crise política que culmine em *reprovação do governo* e *protestos de rua*. Nessas situações, mesmo a existência de aparentes *escudos legislativos* não será a garantia de que o Presidente evitará o *impeachment* ou qualquer outro tipo de deposição constitucional.

Por fim, a existência inicial de uma coalizão majoritária, ou a existência teórica ou oficial, de um Escudo Legislativo, não garantem a sobrevivência do presidente ou inviabilizam a formação de uma oposição majoritária. Como vimos, teoricamente, tanto Collor, quanto Dilma poderiam gozar de um escudo mínimo de um terço dos votos. Dilma, além disso, ao início do processo, ainda detinha uma coalizão majoritária. Portanto a estratégia do governo frente ao congresso e o tipo de governo sejam condições mais importantes. Assim, ao verificarmos a evolução das Taxas de Disciplina das coalizões dos governos por ano, podemos ter uma noção da relação estabelecida entre governo e sua base de apoio legislativo, na **Tabela 5**. A taxa de disciplina mensura a quantidade de vezes que os partidos da coalizão de governo votaram consistentemente com a orientação de votação do governo, através do seu líder, na Câmara. Quanto maior a taxa, mais vezes os parlamentares dos partidos aliados votaram de

acordo com a orientação do líder de governo, quanto mais baixo, maior o número de votações que contrariaram a orientação do líder de governo, ou seja, de forma indisciplinada.

Como a **Tabela 5** deixa evidente, Collor e Dilma foram os Presidentes com as coalizões menos disciplinadas. Collor iniciou com uma alta taxa de disciplina, contudo, sua coalizão era pequena e contava apenas com dois partidos. Já no segundo ano, sua coalizão caiu para 76% e no ápice da crise de seu impedimento, sofreu uma queda para pouco mais de 20%. Itamar, pelo contrário, enquanto estabiliza o governo em crise deixado por Collor, a disciplina de sua coalizão aumentou.

Tabela 5
Taxa de Disciplina Partidária da Coalizão de Governo, Câmara dos Deputados

Presidente	Ano	Taxa de Disciplina (%)
Collor	1991	76,5
Collor	1992	21,9
Itamar	1993	77,2
Itamar	1994	87,9
FHC 1	1995	87,6
FHC 1	1996	86,2
FHC 1	1997	86,1
FHC 1	1998	85,2
FHC 2	1999	93,3
FHC 2	2000	90,9
FHC 2	2001	88,2
FHC 2	2002	89,7
Lula 1	2003	92,3
Lula 1	2004	86,1
Lula 1	2005	80,9
Lula 1	2006	78,4
Lula 2	2007	90,8
Lula 2	2008	91,8
Lula 2	2009	84,5
Lula 2	2010	78,3
Dilma 1	2011	89,1
Dilma 1	2012	75,5
Dilma 1	2013	74
Dilma 1	2014	66

Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP

Fernando Henrique Cardoso e Lula tiveram médias altas de disciplina, principalmente FHC, em seus dois mandatos. Lula, com maior fragmentação partidária e a crise do escândalo do “mensalão”, em 20016-2006, além de algumas votações que dividiram sua própria coalizão,

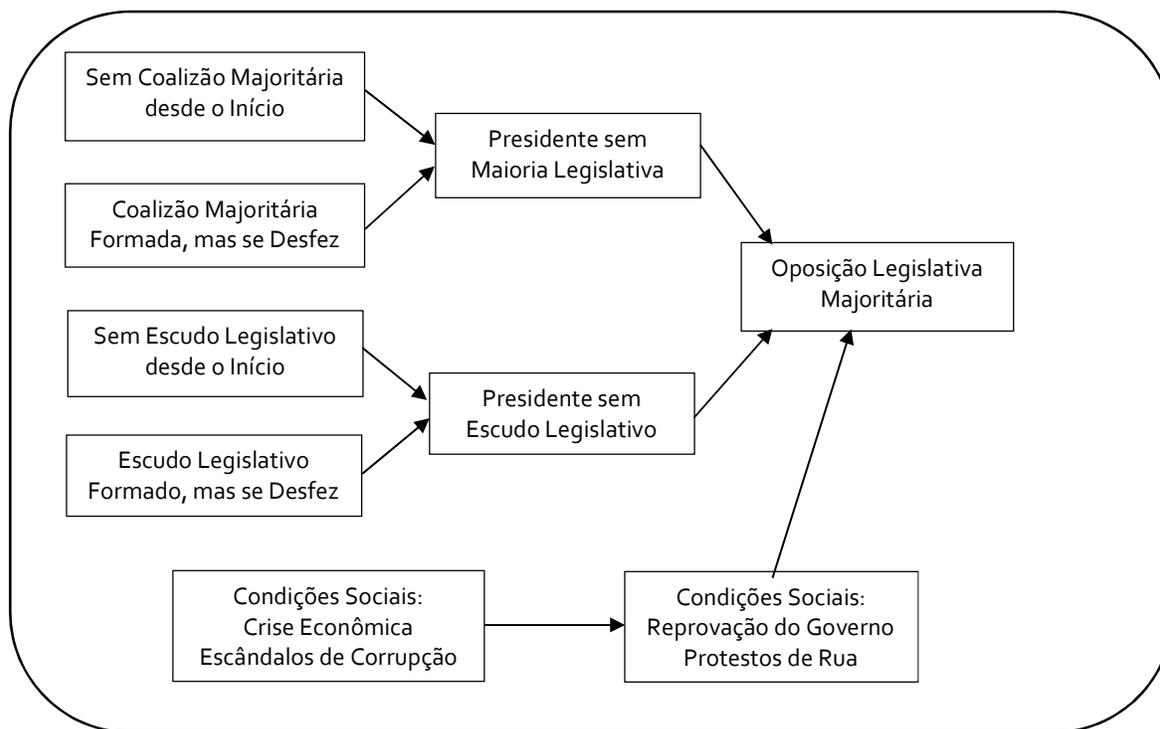
como a Reforma da Previdência, teve de lidar com uma disciplina que oscilou um pouco mais, porém, na maior parte do tempo, as médias era elevadas. Dilma, por sua vez, iniciou com uma taxa de fidelidade alta [89%], mas enfrentou quedas progressivas a partir do segundo ano de governo – primeiro, para 75%, depois, para 74% e, por fim, para 66%, em 2014, ano da sua reeleição. Essas quedas acentuadas nas taxas de disciplina das coalizões são reações ao tipo de relação que o Presidente cultiva com os partidos aliados. Quanto mais descontente a base aliada, maior a indisciplina.

Em suma, o tamanho do partido do Presidente, a disciplina partidária e, o mais relevante, o perfil das coalizões de governo podem flutuar ao longo do tempo, precisamente em resposta ao ambiente político exterior – condições sociais – e às ações estratégicas do governo – isolamento, confronto ou negociação.

Nesse contexto, o comportamento do Presidente afeta o conjunto de condições favoráveis à ocorrência de *impeachment*. A performance do Presidente para evitar *crises econômicas* e lidar com *escândalos de corrupção* pode impactar a avaliação popular do seu governo e, por extensão, a amplitude e o escopo dos *protestos de rua*. Sendo assim, a gestão da coalizão de governo é um fator a ser considerado quando se trata de garantir o apoio majoritário do Parlamento ou um *escudo legislativo*. Com isso, o Presidente impede que se forme uma *oposição legislativa majoritária* que utilize o *impeachment* como arma política. O **Fluxograma 6** ilustra esse processo.

Essa condição institucional pode ser observada no caso brasileiro. Presidentes que mantiveram o apoio de uma coalizão legislativa majoritária concluíram os seus mandatos sem maiores percalços. Todos os Presidentes foram alvos de numerosos pedidos de *impeachment*, mas apenas dois foram depositos por meio desse dispositivo constitucional. Collor e Dilma foram os únicos que, no momento de maior gravidade da crise política que enfrentavam, não detinham o controle da maioria parlamentar e tampouco puderam erguer efetivamente seus frágeis *escudos legislativos* – que, na verdade, sequer existiam.

Fluxograma 6. Mecanismo da Formação da Oposição Legislativa Majoritária



Como mostram os dados do **Tabela 6** tanto Collor como Dilma, que contavam com aparentes *escudos legislativos* – 42% e 36% dos Deputados, respectivamente –, não resistiram na Presidência. Assim, ambos foram impedidos quando a inexistência de apoio da maioria parlamentar se transformou numa *coalizão legislativa majoritária* na Câmara dos Deputados e, automaticamente, no Senado, onde os dois Presidentes foram condenados à perda definitiva dos seus mandatos. Collor iniciou o seu governo com uma “estratégia do isolamento”, sem formar coalizão majoritária e até com algum desprezo pelo Parlamento. Ele acreditava que sua popularidade seria suficiente para aprovar sua agenda de reformas. Quando perdeu o apoio popular e começaram os *protestos de rua*, Collor tentou adotar a “estratégia da negociação”, mas sem efeitos práticos, pois muitos partidos se recusaram e embarcar num governo que já parecia condenado a ser deposto. Como último recurso, ele tentou a “estratégia do confronto”, conclamando seus apoiadores populares a sair às ruas em sua defesa. Essa estratégia também falhou rotundamente porque já havia uma maioria popular que queria sua destituição. Nesse contexto, formou-se a *coalizão legislativa majoritária* a favor do seu *impeachment*.

Se comparamos as votações contra o *impeachment* e o tamanho das respectivas coalizões, constatamos que mesmo a presença de um *escudo legislativo* formal não protegeu os mandatos dos Presidentes. Constatamos também que a proporção de votos favoráveis ao impedimento de Collor é muito maior do que a de Dilma. Ocorre que a coalizão da Presidenta foi se reduzindo com a sucessão de deserções parlamentares.

Tabela 6. Votação do Processo de *Impeachment* na Câmara dos Deputados contra os Presidentes Collor e Dilma Rousseff

Presidente	A Favor	Contra	Abstenções	Ausentes	Coalizão (n)	Diferença
Collor	441	38	1	23	211	149
Dilma	367	137	7	2	183	37

Fonte: Câmara dos Deputados Brasileira

Dilma começou o seu mandato com uma coalizão majoritária no Legislativo, não por mérito próprio, mas sim por a ter herdado do Presidente Lula da Silva. Seu desprezo pelas negociações políticas e pelo relacionamento pessoal com os partidos aliados indicava que seu governo seguiria a “estratégia do isolamento”, relegando a auxiliares a tarefa da articulação política – de fato, Dilma se refugiou na gestão administrativa e descuidou da gestão da coalizão. As demissões sumárias de Ministros suspeitos de corrupção, já no início do seu primeiro mandato, agradaram à opinião pública e aumentou sua popularidade, mas contribuíram para a corrosão da aliança partidária que sustenta a agenda do governo no Congresso. Sua forma de lidar com a crise política de 2013, quando jogou para os Parlamentares a responsabilidade pela realização de reformas que eram demandadas pelos manifestantes, foi mais um capítulo nessa história de crescente isolamento político da Presidenta. Mais adiante, em 2014 e 2015, sua inação diante das investigações da Operação Lava-Jato, quando políticos aliados começaram a ser alvo de denúncias, foi o ápice do esgarçamento das relações entre a Dilma Rousseff e o Congresso.

Quando a *reprovação do governo* atingiu níveis muito reduzidos e os *protestos de rua* contra a Presidenta se tornaram massivos e recorrentes, depois da reeleição apertada de 2014, já havia no Congresso uma maioria de descontentes que não apoiava mais o governo. Sua conversão em uma *oposição majoritária legislativa* foi liderada por Eduardo Cunha, depois que ele declarou publicamente que seria oposição ao governo. Michel Temer, Vice-Presidente,

havia sido encarregado pela Presidenta de atuar como articulador político do governo, mas ele agia em apoio à sua destituição, em meio ao isolamento quase completo da chefe do Executivo. Quando o pedido de *impeachment* foi acolhido pelo Presidente da Câmara, o destino da Presidenta já estava selado. O resto seriam apenas formalidades processuais.

Como já observado, a formação de uma Oposição Legislativa Majoritária pode ser mensurada por meio da subtração da média da porcentagem de parlamentares infiéis do ano imediatamente anterior do número de parlamentares da base legislativa formal, obteremos os votos seguros dos incumbentes contra o Impeachment. Se esses votos forem inferiores aos cento e setenta e dois (172) votos necessários para salvar o mandato presidencial, o impeachment deverá ser aprovado. No caso de Dilma, dos 183 parlamentares que ainda compunham a sua base parlamentar no auge da crise, descontando-se os 37% de indisciplina, de 2015, resulta em apenas 115 votos leais. É verdade que ela obteve mais votos em sua defesa, e isso se explica pelo apoio de partidos que não compunham o governo – PSol e a maioria do PDT –, mas também pela fidelidade de ex-ministros e dissidentes de partidos que foram seus aliados.

No caso de Collor, temos duas especificidades. Como já demonstraram trabalhos anteriores, a sua relação de confronto com Congresso, a insistência em não ter uma coalizão até pouco tempo antes do *impeachment* e a defecção do seu gabinete ministerial explicam a ampla margem de votos favorável à sua destituição. Diferentemente de Dilma, que ainda possuía uma defesa ideológica e partidária, Collor teve no seu afastamento quase uma unanimidade, demonstrada pela CPI, pelos protestos e pela própria votação do *Impeachment* (WEYLAND, 1993; FIGUEIREDO, 2010; SALLUM JR., 2017). Mesmo assim, se descontarmos a proporção de deputados infiéis, segundo os dados de 1991 da sua coalizão formal, ficaremos abaixo dos votos de 1/3 mais um dos deputados, necessários ao escudo legislativo. A **Tabela 7** traz esses dados.

Tabela 7. Coalizão Legislativa, Fidelidade da Coalizão e Escudo Legislativo dos Presidentes Collor e Dilma na Câmara dos Deputados

Presidente	Coalizão (n)	Fidelidade (%)	Escudo real	Contra Impeachment*
Collor	211	76,5%	161	62
Dilma	183	63%	115	146

Fonte: Câmara dos Deputados Brasileira e Base de dados legislativos do CEBRAP.

*Nota Explicativa: Somadas abstenções e ausências.

Assim, descontando a taxa de indisciplina dos parlamentares da coalizão legislativa dos governos, obtemos um resultado mais próximo da votação real pela manutenção dos mandatos dos Presidentes julgados pelo *impeachment*, já somando ausências e abstenções que acabaram se tornando votos disfarçados ao Presidente, uma vez que entravam no computo dos votos que não foram úteis à deposição. Isso porque, como determina o procedimento, o ônus de se obter os votos para a destituição é da oposição, e não do governo. Assim, não votar teve igual peso a votar contra o *impeachment*. Mesmo não explicando a diferença total entre a base legislativa hipotética e a votação em defesa dos mandatos, esse cálculo nos mostra aquilo que é fundamental na atuação legislativa – a previsibilidade.

5.3.2 O Presidente da Câmara dos Deputados

O Presidente da Câmara dos Deputados detém o poder de receber, dar seguimento ou arquivar os pedidos de *impeachment* (GALINDO, 2017; ROTTA, 2019). Esse poder discricionário do Presidente da Câmara o torna um elemento central nos processos de impedimento. Juntamente com outras prerrogativas – tais como o controle da agenda legislativa, da composição das Comissões, de interpretar o regimento interno – essa atribuição faz com que essa posição institucional seja essencial no funcionamento do presidencialismo de coalizão. Não é por acaso que, nas duas únicas vezes em que o Presidente da Câmara não era e/ou não atuou como membro da coalizão de governo, os chefes do Executivo sofreram *impeachment*. Foi o que aconteceu com Ibsen Pinheiro, em 1992 e Eduardo Cunha, em 2015-2016, como mostram as informações do **Quadro 7**.

Collor assumiu com a legislatura em andamento. Eleito o novo Congresso, a oposição conseguiu emplacar Ibsen Pinheiro, do PMDB, como Presidente da Câmara. Nessa posição, além de aceitar o pedido de *impeachment*, ele foi peça fundamental na articulação da maioria que destituiu Collor. Itamar, ao realizar um governo amplo, manteve o congresso como aliado; Fernando Henrique Cardoso não teve nenhum problema para controlar a Presidência da Casa durante os seus dois mandatos. O mesmo ocorreu com Lula, com exceção apenas na crise do “mensalão”, em 2005, quando Severino Cavalcanti, um deputado conhecido por ser parte do chamado “baixo clero” venceu a eleição para mesa; porém, o seu mandato durou pouco, pois foi afastado em decorrência de denúncias de corrupção. Assim, o governo retomou rapidamente o controle da casa, com Aldo Rebelo, do PCdoB. Dilma, em seu primeiro mandato também manteve o controle da Presidência, em parceria com o seu aliado, o PMDB. Contudo, em 2015,

Eduardo Cunha venceu a eleição para ocupar o posto, tendo como adversário Arlindo Chignalia [PT-SP], o candidato do governo. Aglutinando descontentes, o Deputados do “Centrão” e partidos de oposição, Cunha bloqueou a agenda do governo e deu início à formação da maioria que viria a destituir Dilma Rousseff. Dessa forma, Collor tentou governar sem uma coalizão, construindo maiorias ad-hoc de acordo com as demandas a serem votadas. Dilma governou com coalizão, mas não se relacionava diretamente com o Congresso. Ambos não contaram com o apoio do Presidente da Câmara no período em que foram destituídos.

Quadro 7. Partido, Período e Posição dos Presidentes da Câmara dos Deputados, por Governo (1990-2017)

Presidente	Período	Partido	Posição	Governo
Paes de Andrade	1989-1991	PMDB-CE	Anterior*	Collor
Ibsen Pinheiro	1991-1993	PMDB-RS	Oposição	Collor
Inocêncio de Oliveira	1993-1995	PFL-PE	Governista	Itamar
Luís Eduardo	1995-1997	PFL-BA	Governista	FHC
Michel Temer	1997-2001	PMDB-SP	Governista	FHC
Aécio Neves	2001-2002	PSDB-MG	Governista	FHC
Efraim Moraes	2002-2003	PFL-BA	Governista	FHC
João Paulo Cunha	2003-2005	PT-SP	Governista	Lula
Severino Cavalcanti	2005	PPB-PE	Independente**	Lula
Aldo Rebelo	2005-2007	PCdoB-SP	Governista	Lula
Arlindo Chinaglia	2007-2009	PT-SP	Governista	Luas
Michel Temer	2009-2010	PMDB-SP	Governista	Lula
Marco Maia	2011-2013	PT-RS	Governista	Dilma
Henrique Alves	2013-2015	PMDB-RN	Governista	Dilma
Eduardo Cunha	2015-2016	PMDB-RJ	Oposição***	Dilma
Waldir Maranhão	2016	PP-MA	Governista	Temer
Rodrigo Maia	2016-2019	DEM-RJ	Governista	Temer

Fonte: Câmara dos Deputados do Brasil.

Nota Explicativa: * As eleições para executivo e legislativo não coincidiam, quando Collor assumiu o Congresso era o mesmo eleito anteriormente e novas eleições foram realizadas em 1990. **Durante a crise do “mensalão” o governo Lula não conseguiu impor seu candidato, mesmo que Severino fosse de um partido da base se comportava como independente. ***Embora o PMDB fosse do governo, Cunha foi o candidato da Oposição, em aliança com partidos e deputados descontentes com o governo, mesmo que ainda membros da base. Cunha sempre se comportou como oposição aos governos do PT.

6 ANÁLISE QUALITATIVA COMPARADA DOS *IMPEACHMENTS* NO BRASIL

Este capítulo utiliza o método qualitativo comparativo [Comparative Qualitative Analysis - QCA] para examinar a validade das condições do modelo explicativo dos impeachments brasileiros. Desta forma, utilizamos o QCA para realizar uma abordagem configuracional e comparativa sobre as condições para a destituição de Presidentes por *Impeachment*. Mais especificamente, adotamos a abordagem dos conjuntos inteiros, ou *crisp-set*, e usamos o software fsQCA 3.0 a fim de realizar os testes comparativos e a minimização lógica das configurações de condições explicativas. Vamos, dessa forma, verificar a validade das condições que apontamos, durante a narrativa da análise histórica e qualitativa, para o modelo explicativo dos *impeachments* brasileiros. Testamos as condições e o modelo apresentado no Capítulo 1 e analisado na narrativa histórica dos Capítulos 2, 3, 4 e 5, que compreende cinco condições: *crise econômica, escândalos políticos e de corrupção, reprovação do governo, protestos de rua e oposição legislativa majoritária*. Procuramos identificar as condições ou configuração de condições que resultam no *impeachment* para responder, de maneira mais sistemática à pergunta central da tese: por que os presidentes caem? Porém, além disso, também vamos apresentar quais condições explicam a não-efetivação do *impeachment*, ou seja, porque os presidentes não caem. Isso nos permitirá diferenciar as configurações possíveis para a queda ou sobrevivência dos chefes de governo em seus cargos.

O percurso metodológico segue a lógica da análise configuracional QCA. Ele começa pela demonstração das configurações com as quais estamos trabalhando. Utilizamos a abordagem denominada *crisp-set*, ou análise de conjunto, porque estamos lidando com grandezas integrais, ou seja, se as condições analisadas estão presentes ou ausentes em determinadas configurações que levam aos resultados que tentamos compreender. A partir delas, discutiremos, primeiro, quais são as condições que estão presentes na ocorrência dos *impeachments*. Para isso, inicialmente, construímos uma Tabela Dicotômica, que mostra como os casos foram operacionalizados tendo como parâmetro a presença ou a ausência das condições. Em seguida, apresentamos a Tabela da Verdade, que aglutina e exhibe os casos de acordo com suas combinações e seus respectivos resultados. Os dados mostram que, de fato, é necessária a presença de todas as condições do modelo para que o *impeachment* ocorra. Na sequência, testamos a existência de condições necessárias e de condições suficientes para, a partir disso, calcular as configurações que podem produzir o resultado positivos. Seguindo a recomendação dos especialistas, realizamos esse teste por meio da solução intermediária do

QCA, a fim de demonstrar a melhor configuração de condições que explica os *impeachments*. Toda a análise qualitativa e histórica se baseou em um estudo configuracional e em profundidade. Primeiro passo necessário para uma boa prática em QCA.

Após isso, vamos apresentar propostas de soluções teóricas que aglutinam as variáveis operacionalizadas em três condições explicativas. Como discutido no Capítulo 1, essa abordagem pode trazer um ganho analítico para a compreensão desse problema, uma vez que as condições do modelo inicial devem ser analisadas enquanto uma *rede causal*, cuja estrutura é caracterizada por vínculos entre as condições. Isso quer dizer que as condições somente exercem algum efeito no resultado quando ocorrem juntas. Procedendo dessa maneira, nosso modelo explicativo pode ser reduzido para estas condições: (1) *descrédito do Presidente*, que surge da agregação de *crise econômica* com *escândalos de corrupção*, (2) *rejeição ao Presidente*, que resulta da junção de *desaprovação popular* com *protestos de rua*, e (3) *oposição legislativa majoritária*, que é a única variável institucional, já formada por um conjunto de indicadores políticos e legislativos.

A redução do modelo explicativo, entretanto, pode alterar as condições de necessidade e de suficiência, pois condições isoladas, quando compostas, podem apresentar um comportamento diferente. Os dados mostram que isso acontece. Em primeiro lugar, faz sentido reduzir o modelo, validado pelo teste. De fato, esse modelo permite a identificação não apenas das relações entre as condições, de seu *status* de necessidade ou de suficiência, mas também de sua sequência. *Crises econômicas* só têm efeito quando coincidem com *escândalos de corrupção*, e vice-versa, formando a condição necessária para o *impeachment – descrédito do Presidente*. Sendo assim, essa condição composta vem primeiro e cria a oportunidade para a deposição Presidencial. Não obstante, esse processo só seguirá seu curso se emergirem as condições suficientes sociais – *rejeição ao Presidente* – e institucionais – *oposição legislativa majoritária*.

Por fim, apresentamos, de forma oposta, a configuração de condições que permitem que os Presidentes concluam os seus mandatos. Ou seja, para os casos em que o *impeachment* não foi o resultado [IMPEACH = 0]. Isso porque, na abordagem QCA, é fundamental o princípio de *assimetria* – um resultado oposto não é explicado pela resposta inversa a do resultado. Em outros termos, dada as condições que explicam o *impeachment*, a inversão das mesmas não necessariamente explica os casos em que os Presidentes concluíram os seus mandatos.

6.1 Características Gerais do QCA

A análise qualitativa comparativa [QCA] é, sobretudo, configuracional. Uma configuração pode ser entendida como uma combinação específica de fatores que produzem um determinado resultado de interesse. Essencialmente, os casos são percebidos como configurações complexas de condições explicativas, o que significa que estas não são estudadas de forma independente umas das outras, mas em sua justaposição, isto é, em sua interação tendente a produzir algum resultado estudado. Em outros termos, o que interessa é identificar quais condições se combinam para produzir um dado desfecho. Devido a isso, essa abordagem proporciona uma visão global e conjunta dos casos, pois permite observar tanto sua complexidade como suas singularidades.

De maneira geral, QCA designa tanto uma abordagem como um conjunto de técnicas para a análise empírica. Suas técnicas são, frequentemente, identificadas como um meio termo entre abordagens quantitativas e qualitativas. Foi desenvolvida originalmente como uma técnica comparativa para estudos de um número pequeno ou médio de casos. Por isso, o QCA permite uma abordagem eficaz da causalidade, em análises qualitativas, quando se trata de explicar a variação de um resultado específico. Suas técnicas, estão baseadas na lógica comparada dos estudos qualitativos clássicos, porém, com nível maior de formalização e complexidade (RAGIN, 2003; RAGIN; RIHOUX 2009; RIOUX; MARX, 2013; BERG-SCHLOSSER ET AL., 2009; ORTIZ; ÁLAMOS CONCHA, 2017).

Uma análise QCA deve, dentro de suas possibilidades: (1) resumir os dados, (2) observar a coerência dos dados em termos de relações de subconjuntos, (3) verificar possíveis teorias e hipóteses, (4) revisar os postulados gerais na análise e (5) desenvolver novos argumentos teóricos. Para isso, as perguntas e hipóteses de investigação têm que se completar de acordo com a lógica booleana de necessidade e suficiência, especialmente pelos impedimentos de se estabelecer inferências causais do tipo probabilística. Acima de tudo, o conhecimento profundo dos casos é o maior requisito desse método – é necessário conhecer os casos antes da análise para ser possível selecioná-los e delimitá-los conceitualmente (RAGIN; RIHOUX, 2009; MEDINA ET ALL, 2017; SCHNEIDER; WAGEMANN, 2010 e 2012).

O QCA também procura entender a complexidade causal, isto é, em vez de buscar a variável explicativa, essa abordagem trata de identificar as combinações de condições que

conduzem a um resultado, com uma particular atenção ao modo pela qual as condições se combinam e conduzem ao resultado de interesse. As combinações entre condições explicativas presentes ou ausentes, conduzem a resultados concretos. Ao mesmo tempo, a relação – caso exista – entre as condições explicativas e os resultados pode ser de necessidade ou de suficiência.

O primeiro passo no uso de csQCA é a dicotomização tanto das condições como dos resultados: [1] quando estão presentes, são codificados como 1, quando estão ausentes, como 0 [zero]. Isso permite organizá-los numa matriz de dados e numa tabela binária. Assim, processa-se uma simplificação da informação, passo necessário para qualquer análise científica – todos os dados devem ser simplificados e dicotomizados a partir de um conjunto teórico e empírico devidamente justificado e transparente, a fim de reforçar a legitimidade da análise. A partir da sistematização, a Tabela da Verdade auxilia a encontrar as combinações possíveis entre as condições e a relação dessas combinações para produzir os resultados. A análise, por fim, consiste em encontrar as condições necessárias e suficientes, assim como a minimização booleana, destinada a encontrar as combinações ou caminhos possíveis para a produção do resultado que se quer explicar.

Operacionalmente, a presença ou a ausência de condições hipoteticamente explicativas, em combinações variadas, conduzem a resultados concretos. Tais resultados, seguindo a lógica comparativa, envolvem condições de necessidade e de suficiência e cabe à análise identificá-los. Neste estudo, usamos a variante *QCA crisp-set*, que se baseia na lógica da teoria dos conjuntos – inclusão/exclusão de um caso ou de uma condição de um determinado conjunto. Por isso, as condições que operam por essa lógica são dicotômicas, representadas por presenças ou ausências nítidas ou totais. Assim, as condições são analisadas de forma dicotômica, a partir de uma calibração teórica que as entenda como presentes ou ausentes e as registre por meio da notação binária 1 e 0.

A dicotomização, ou atribuição dos valores, é realizada a partir de uma matriz de dados, que é o ponto de partida da calibração no modelo *crisp-set*. Após isso, chega-se à Tabela Dicotômica, onde deve ser claramente indicado como as condições foram configuradas. Prosseguindo, os dados são sistematizados numa Tabela da Verdade, que mostra todas as possíveis combinações para as condições, não apenas aquelas que realmente ocorreram, mas para todas as que são teoricamente possíveis. Essa tabela também indica o número de casos possíveis de teste empírico dentre as combinações existentes, bem como os seus resultados.

Ainda, a o Tabela da Verdade pode mostrar as combinações de configurações para as quais não existem casos empíricos, chamadas de remanescentes lógicos ou simplesmente de remanescentes. Neste estudo, optamos por não incluir os remanescentes, para não deixar a Tabela da Verdade excessivamente extensa e, possivelmente, confusa. Porém, como trataremos a seguir, incluímos os remanescentes na obtenção das soluções.

6.2 Operacionalização

Seguindo o modelo explicativo proposto na Capítulo 1 e as narrativas analíticas dos Capítulos 2, 3 e 4, estruturadas de acordo com esse modelo, nosso teste QCA contém cinco condições: (1) *crise econômica*, (2) *escândalos de corrupção*, (3) *rejeição popular*, (4) *protestos de rua* e (5) *oposição legislativa majoritária*. Com base nisso, construímos a Tabela de Configuração, que especifica os casos e indica se as condições estão presentes ou ausentes, de acordo com sua operacionalização prévia. O **Quadro 8**, traz essas informações para cada Presidência desde Collor até Temer, diferenciando-os por mandato, em um total de nove casos.

Relembrando, de forma resumida, a primeira condição [*crise econômica*] é formada por uma conjunção de três indicadores: alta inflação, PIB recessivo e desemprego elevado. Claro, esses indicadores foram analisados de maneira contextualizada, respeitando as conjunturas específicas, como a criação do Plano Real e a queda abrupta do nível de inflação, um evento que afetou a percepção popular a respeito do índice aceitável dali em diante, como discutimos no Capítulo 2. Em razão disso, não especificamos aqui cada dado, apenas codificamos quando a condição está presente ou não. No caso dos *escândalos políticos ou de corrupção* procuramos citar os principais casos de denúncias que tiveram repercussão na imprensa. Além disso, uma das vantagens do estudo qualitativo, foi possível avaliar os significados da manifestação dessa condição nos casos específicos, como fizemos também no Capítulo 2. No primeiro governo Dilma I, como já analisado anteriormente, os escândalos de corrupção não afetaram a sua imagem de forma negativa; pelo contrário, ela saiu fortalecida em virtude da maneira com que lidou com cada denúncia. Contudo, ainda assim, seu primeiro mandato foi repleto de *escândalos de corrupção* e, por isso, essa condição foi considerada presente naquele contexto.

Quadro 8. Configuração dos Casos e das Condições para QCA

Governo	Crise Econômica	Escândalos de Corrupção	Reprovação de Governo	Protestos de Rua	Oposição Legislativa Majoritária	Impeachment
Collor	Sim	LBA Caso PC Pedro Collor	68%	Caras Pintadas	Sim	Sim
Itamar	Não	Não	34%	Não	Não	Não
FHC I	Não	Emenda Reeleição Privatizações	25%	Não	Não	Não
FHC II	Sim	Privatização Teles Eletrobrás Câmbio Flutuante CPI Corrupção	56%	Não	Não	Não
Lula I	Não	Bingos e Mensalão	29%	Não	Não	Não
Lula II	Não	Mensalão Cartões Cooperativos CPI ONG's Caso Bancoop	7%	Não	Não	Não
Dilma I	Não	Denúncias contra Ministros	24%	Jornadas Junho de 2013	Não	Não
Dilma II	Sim	Lava-Jato Obstrução de Investigações Lula ministro	65%	Fora Dilma	Sim	Sim
Temer	Sim	Lava-Jato JBS Pedido de Investigação pelo STF	71%	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria

***Nota Explicativa:** Oposição Legislativa Majoritária

Com relação à *reprovação do governo*, consideramos as proporções de “ruim/péssimo”, conforme, também, já demonstramos no capítulo 3. Em nossa operacionalização, pudemos perceber que quando a reprovação superou a aprovação ampla, ou seja, a soma das avaliações ótimo/bom e regular, o Presidente correu o risco de enfrentar *protestos de rua* e até a sua destituição, como aconteceu com Collor e Dilma II. FHC II, em meio à crise de 1999, chegou perto desse limiar e o ultrapassou mesmo que brevemente, e dentro da margem de erro, também, mantendo estável a sua avaliação como um governo regular. Temer foi uma exceção, pois seu governo obteve a maior rejeição do período e, mesmo assim, não enfrentou nenhum grande *protesto de rua* e nem ameaças contra seu mandato – ao menos oriundas politicamente dos parlamentares, uma vez que foi denunciado duas vezes ao STF por crimes comuns, mas, em ambas as vezes, a Câmara não autorizou a continuidade do processo.

Quanto aos *protestos de rua*, também no Capítulo 3, identificamos os principais que ocorreram em cada governo, quando foi o caso. Os protestos do Fora Collor contribuíram para o seu *impeachment*. Em relação a FHC, no início do seu segundo mandato, em 1999, num contexto de *crise econômica e escândalos de corrupção*, e de rejeição relativamente alta, ele chegou a enfrentar protestos de rua pontuais e relativamente pequenos.⁴¹ Assim, como a literatura indica a necessidade de protestos massivos e frequentes, não codificamos como *protesto de rua*. Isso é uma escolha teórica, na medida em que os protestos precisam mostrar ao conjunto da sociedade e ao Poder Legislativo a disposição de boa parte da sociedade em apoiar a remoção do Presidente. Dilma, na segunda metade de seu primeiro governo, enfrentou massivos *protestos de rua* – as famosas jornadas de junho de 2013 –, mas também resistiu no cargo. Apesar de não ter sido um levante direto contra o seu governo e que nem tenha reivindicado a sua renúncia, essas manifestações afetaram diretamente a sua aprovação popular. Em princípio, pode-se dizer que esses protestos estão na origem da crise política que culminaria no seu *impeachment*. Por isso, codificamos como presente os *protestos de rua* de 2013 nesse primeiro mandato. No seu segundo governo, o cenário mudou, e Dilma enfrentou massivos e recorrentes *protestos de rua* que pediam a sua saída, conhecidos como *Fora Dilma*.

Por fim, mas não menos importante, a configuração da *oposição legislativa majoritária*. Também já observamos anteriormente que a simples ausência de apoio da maioria parlamentar

⁴¹ O protesto conhecido como *Fora FHC* reuniu alguns milhares de militantes de esquerda em Brasília em apenas um dia. Muito aquém se compararmos com os massivos e consecutivos protestos de 1992, 2013 e 2015-2016 que reuniram de centenas de milhares de pessoas em todo o Brasil, por muitos dias.

não implica num risco inevitável de ser alvo de um processo de *impeachment*. Primeiramente, porque, mesmo sem o apoio da maioria do Congresso, seria perfeitamente factível que o Presidente consiga assegurar o seu cargo se tiver uma coalizão de cerca de 30% dos Deputados, proporção suficientes para formar um *escudo legislativo* que barraria o prosseguimento de qualquer tentativa de cassação do seu mandato. Em segundo lugar, governos minoritários são viáveis – como já mostrado no Capítulo 4, FHC II e Lula I chegaram a governar, em alguns períodos, com coalizões minoritárias, o que foi possível graças às suas estratégias de negociação, mantendo-se abertos os canais de diálogo com os partidos de centro. Por isso, a maior ameaça ao mandato Presidencial é a formação de uma *oposição legislativa majoritária* [OLM], uma vez que ela teria a capacidade de mudar o eixo do presidencialismo de coalizão, deslocando a centralidade do poder de agenda para uma liderança parlamentar, em ambos os casos, Collor e Dilma, esse papel foi desempenhado pelos Presidentes da Câmara dos Deputados, Ibsen Pinheiro e Eduardo Cunha, ambos do PMDB.

A concretização dessa OLM foi realizada pela votação dos impedimentos no Plenário Legislativo. Contudo, podemos identifica-la presente quando o governo passa a sofrer derrotas nas votações no Congresso. Tanto Collor, derrotado na CPI, como Dilma, derrotada nas chamadas pautas bombas, são evidências disso. Portanto, identificamos essa oposição quando a coalizão legislativa fiel ao Presidente foi menor do que o escudo legislativo – ou seja, menos do que 173 votos. Como já discutido no Capítulo 5, utilizamos as baixas taxas de fidelidade de Collor e Dilma, assim como suas taxas de aprovação de projetos.

A partir das configurações já expostas anteriormente, chegamos à tabela dicotômica, na qual atribuímos valores binários às presenças e ausências das condições em cada caso. Quando presentes, as condições são codificadas com 1, quando ausentes, com 0. A **Tabela 8** apresenta a distribuição desses valores, de maneira que podemos visualizar como as configurações se combinam. Perceba-se que, nos casos em que os Presidentes foram destituídos, a configuração é a mesma. Isso reforça o modelo explicativo enquanto uma rede causal de condições.

Tabela 8. Distribuição Dicotômica dos Valores Relativos à Presença e Ausência das Condições nos Mandatos Presidenciais

Governo	Crise Econômica	Escândalos de Corrupção	Reprovação Popular	Protestos de Rua	Oposição L. Majoritária	Impeachment
Collor	1	1	1	1	1	1
Itamar	0	0	0	0	0	0
FHC I	0	1	0	0	0	0
FHC II	1	1	1	0	0	0
Lula I	0	1	0	0	0	0
Lula II	0	1	0	0	0	0
Dilma I	0	1	0	1	0	0
Dilma II	1	1	1	1	1	1
Temer	1	1	1	0	0	0

Fonte: Elaboração própria

6.3 Análise das Configurações nos Casos de *Impeachment*

Com base nos dados da classificação dicotômica, podemos construir a Tabela da Verdade. A **Tabela 9**, abaixo, traz esses dados sobre o conjunto combinações configuracionais nos casos analisados, de modo que é possível comparar todos os mandatos Presidenciais, portanto, os que tiveram resultado positivo e negativo. Utilizamos o software fsQCA 3.0 para aglutinar os casos de acordo com suas configurações, e fizemos a seleção pela análise específica – não incluímos os remanescentes lógicos, porque tanto a consistência bruta [*raw consistency*] como a cobertura da explicação [*coverage*] da explicação tem resultado 1, ou seja, total.

Para compreender quantos casos com o resultado de interesse estão cobertos pelas configurações [configuração de condições proposta], utilizamos, preferencialmente, o índice de consistência bruta [*raw consistency*], que indica o número de casos que apresentam a configuração que resulta no *impeachment*. Essa consistência é importante porque, antes de realizar a minimização booleana, devemos indicar quais das configurações serão incluídas na operação, bem como os níveis de consistência mínimos das configurações que se incluirão. O nível de consistência mínimo aceitável se localiza em torno de 0.8 ou 0.85, em que pese índices mais altos de consistência produzirem resultados mais robustos. Porém, segundo a literatura metodológica (RAGIN, 2009; RAGIN; RIHOUX, 2009), no csQCA é preferível incluir

somente aquelas configurações que apresentam consistência total [*consistency* = 1], pois níveis mais baixos indicam a existência de alguma contradição, mesmo que apenas uma contradição lógica, ou seja um caso que não existe na realidade, mas possível teoricamente, que invalidaria ou contradiria o resultado encontrado. Devido a esse rigor metodológico, neste estudo, consideramos apenas os resultados com consistência totais [C = 1].

O valor complementar PRI [Proportional Reduction in Consistency], por sua vez, indica em que medida uma determinada configuração forma parte de X, e não de $\sim X$. Na terminologia da teoria dos conjuntos, isso significa identificar se Y é um subconjunto de X e não de $\sim X$. Um valor de PRI baixo indica que os valores de consistência de Y para X e $\sim X$ estão muito próximos. Para o contrário, buscam-se valores altos para PRI [1] (SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; RAGIN; RIHOUX, 2009). Como nossos valores de consistências são robustos, não utilizamos a medida complementar PRODUCT, que indicaria a não simultaneidade nas relações dos subconjuntos.⁴²

Dados esses parâmetros, chama a atenção, primeiro, a combinação total dos casos de *impeachment*. Collor e Dilma apresentam as mesmas conjunções de características, muito difíceis de convergir no tempo e no espaço, para produzir uma crise que conduziu às suas destituições. Ademais, os mandatos mais estáveis, de Lula I e II e de FHC I, apresentam as mesmas configurações. Depois, há uma considerável variação nas combinações de configurações – FHC II enfrentou *crise econômica, escândalos de corrupção e protestos de rua*, mas sua reprovação popular não chegou ao limite de resultar em sua *rejeição*; além disso, ele manteve sua coalizão parlamentar, mesmo nos momentos de maior contestação ao seu governo. Em seu primeiro mandato, Dilma Rousseff enfrentou *escândalos de corrupção*, que não afetaram sua popularidade. Contudo, os *protestos de rua* de 2013 fizeram sua aprovação popular desmoronar, embora poucos meses depois ele tenha conseguido recuperar parte desse capital político e tenha conseguido concluir o seu mandato.

⁴² Para mais informações conf. RAGIN, 2007; RAGIN; RIOUX, 2009.

Tabela 9. Tabela da Verdade para as Configurações das Condições para o Impeachment

Condições					Resultado	Casos de interesse	Consistência		
ESC	PROT	REP	CE	OLM	FREQ	IMP	Casos	Raw consist.	PRI Consist.
1	1	1	1	1	2	1	Collor e Dilma 2	1	1
1	0	0	0	0	3	0	FHC 1, Lula 1 e Lula 2	0	0
1	0	1	1	0	2	0	FHC 2 e Temer	0	0
0	0	0	0	0	1	0	Itamar	0	0
1	1	0	0	0	1	0	Dilma 1	0	0

Fonte: Elaboração Própria

Itamar Franco e Michel Temer, dois substitutos dos Presidentes impedidos, apresentaram características diferentes e opostas. Enquanto o governo de Itamar não enfrentou nenhuma das condições de *impeachment*, Temer, com as exceções dos *protestos de rua* e da formação de uma *oposição legislativa majoritária*, teve de lidar com todas. Com elevado descrédito popular, por não resolver a crise econômica e ser alvo de escândalos de corrupção, Temer foi recordista em reprovação de governo; porém, isso não se traduziu em massivos protestos de rua. Talvez, a desarticulação da oposição, recentemente derrotada pelo *impeachment* de Dilma, e o período curto de mandato que lhe cabia, tenham contribuído para inibir qualquer reação popular mais significativa. Paralelamente, Temer soube manter coesa e majoritária sua coalizão parlamentar, livrando-se das tentativas de submetê-lo a investigações criminais pelo Supremo Tribunal Federal.

A Tabela da Verdade já indica, portanto, que temos um resultado positivo do teste QCA para as condições que identificamos como necessárias para a ocorrência de *impeachment*. De fato, um conjunto de condições sociais e institucionais atuam conjuntamente para produzir esse resultado – *crise econômica* [CE], *escândalos de corrupção* [ESC], *reprovação do governo* [REP], *protestos de rua* [PROT] e *oposição legislativa majoritária* [OLM]. Essa solução teórica possui consistência e cobertura totais, portanto, igual a 1. Em notação QCA, então, temos o seguinte:

$$\text{IMPEACH} = \text{CE} * \text{ESC} * \text{REP} * \text{PROT} * \text{OLM}$$

Contudo, o método QCA também se baseia em análises de necessidade e suficiência. Como já discutido no Capítulo 1, uma condição explicativa é necessária se está presente sempre que ocorre o resultado positivo, embora sua presença não seja garantia de que não haverá um resultado negativo – ou seja: $X \Rightarrow Y; \sim Y$. Por sua vez, uma condição é suficiente quando ela sempre está presente quando ocorre o resultado e está ausente quando o resultado não ocorre, tal que: $X \Rightarrow Y; \sim X \Rightarrow \sim Y$. Para a identificação desses tipos de condição, o fsQCA 3.0 contém uma ferramenta específica. Para o teste da condição de necessidade, temos a medida de consistência [*consistency*], que indica justamente o grau de necessidade da condição. Esse grau é estimado pela proporção de casos que possuem a condição determinada e o resultado de interesse, tomando-se como parâmetro o total de casos que apresentam o resultado positivo. Por meio da análise da cobertura [*coverage*], podemos identificar as condições suficientes – a cobertura de uma condição indica a proporção de casos em que aparecem tanto a condição

analisada como o resultado no total de casos dessa condição. Assim, como houve dois *impeachments*, a cobertura deve ser igual a 2, o que significa que, de 7 casos, com 2 *impeachments*, um resultado igual a 2 tem uma cobertura que explica todos eles.

A **Tabela 10** contém os dados de consistência e cobertura para as condições em ambas as situações, presença e ausência [indicada por ~]. Sendo rigorosos, podemos dizer que, com consistência total, todas as condições seriam necessárias e que, com consistência e cobertura totais, temos a indicação da condição de necessidade e suficiência. Observe-se que é necessária presença de todas as condições do modelo para a ocorrência do *impeachment*, mas apenas a oposição legislativa majoritária [OLM] aparece como condição suficiente.

Desse modo, esses dados permitem discriminar quais são as condições necessárias e quais são as condições suficientes, por intermédio da combinação dos métodos das Semelhanças e das Diferenças. Permite confirmar a estrutura da rede causal prevista pelo modelo explicativo, que supunha uma relação indispensável entre condições necessárias de natureza social e uma condição suficiente de caráter institucional. Sem a condição suficiente, o *impeachment* não ocorre, embora as condições necessárias possam estar presentes. Então, o que determinou a ocorrência de *impeachment* nos casos brasileiros, dadas as condições necessárias, foi a existência de uma oposição legislativa majoritária.

Tabela 10. Análise das Condições Necessárias e das Condições Suficientes

Outcome variable: <i>Impeachment</i>		
<i>Conditions tested</i>	<i>Consistency</i>	<i>Coverage</i>
CE	1.000000	0.500000
~CE	0.000000	0.000000
ESC	1.000000	0.250000
~ESC	0.000000	0.000000
REP	1.000000	0.500000
~REP	0.000000	0.000000
PROT	1.000000	0.666667
~PROT	0.000000	0.000000
OLM	1.000000	1.000000
~OLM	0.000000	0.000000

Fonte: Elaboração própria

Tal oposição, como já discutido, emerge a partir de um processo político complexo, que tem como partes fundamentais a baixa capacidade de articulação política do Presidente e até mesmo a tentativa de governar de maneira alternativa à solução cooperativa do presidencialismo de coalizão. Lideranças que seguem as estratégias do isolamento ou do confronto não formam coalizões majoritárias ou, quando as tem, provoca sua dissolução – Collor exemplifica o primeiro caso e, Dilma, o segundo. Nesses dois governos, a aceitação do pedido de *impeachment* pelo Presidente da Câmara se deu num contexto de animosidade entre o Executivo e o Legislativo.

Como discutimos no Capítulo 5, Collor, que havia se negado a formar um governo de coalizão partidária inclusive a ponto de compor a maioria legislativa, saiu da estratégia inicial do isolamento quando a rejeição popular ao seu governo começou a se tornar volumosa, mas, antes de investir na estratégia da negociação, adotou a estratégia do confronto. Ao perceber que essa postura piorou a crise política, Collor tentou, já tardiamente, implementar a estratégia da negociação. A maioria parlamentar que já não o apoiava, sentiu-se afiançada pela rejeição popular ao Presidente e formou uma oposição legislativa majoritária para destitui-lo do cargo. Um processo inverso resultou no *impeachment* de Dilma. Herdeira da coalizão majoritária do governo Lula II, desde seu primeiro mandato, a Presidenta deu mostras de que não tinha a habilidade, e talvez até a destreza necessária, para empreender a estratégia da negociação. Sua estratégia do isolamento minou gradativamente as bases da relação cooperativa entre a Presidência e o Congresso. Inábil para a lida com a coalizão, algumas vezes chegou a esboçar a adoção da estratégia do confronto. Ao perder o apoio da maioria parlamentar, deixou amplo espaço para que essa maioria formasse uma oposição legislativa que articulou sua deposição.

Em realidade, quando os Presidentes da Câmara dos Deputados, nos governos Collor e Dilma II, acolheram os pedidos de *impeachment* e os colocaram à votação no Plenário, já haviam fortes indícios da formação de uma nova maioria legislativa que permitiria suplantar o escudo legislativo do governo. O mesmo indício reside no apoio dos respectivos Vice-Presidentes as destituições dos titulares. Tanto Itamar Franco como Michel Temer colaboraram para a consolidação dessa maioria opositiva, colocando-se como alternativas viáveis para o retorno do jogo do presidencialismo de coalizão. Seus comportamentos, como fiadores de uma estabilidade política pós-*impeachment* e até mesmo como suporte par negociação dos votos vai ao encontro da proposição de Marstentredet e Llanos (2010) sobre a importância da colaboração do vice-Presidente para a destituição de presidentes.

6.4 Por que Caem os Presidentes?

Sabemos que todas as condições do modelo devem estar presentes para que ocorra o *impeachment*. Mas, para saber que configurações dessas condições são mais propícias a levar a esse resultado, temos que identificar que combinações que apresentam maior consistência. A forma de se combinar essas configurações e o tipo de minimização são chamados de solução. Em outras palavras, uma solução é a combinação de condições para a efetivação do *impeachment*. O método QCA nos permite obter três tipos de soluções: complexa, intermediária e parcimoniosa. Em todas elas, as medidas de consistência e cobertura são essenciais para se entender os resultados obtidos pela minimização booleana. A medida de consistência traz a especificação de quantos dos casos explicados pela solução contêm o resultado de interesse; a medida de cobertura, por seu turno, indica quantos dos casos com o resultado de interesse estão cobertos pela solução proposta.

Na solução complexa, são consideradas apenas as combinações de condições encontradas empiricamente em casos reais, excluindo-se, assim, na minimização booleana, os remanescentes e os contrafactuais. A solução parcimoniosa, no seu processo de minimização, inclui todas as possíveis combinações, mesmo aquelas que não correspondam a casos reais; para tanto, esse procedimento considera todos os remanescentes lógicos e todos os contrafactuais. Devido a isso, há o risco de se obter resultados irrealis e contraditórios, ou seja, que são teoricamente insustentáveis.

Já na solução intermediária, para se obter as combinações de condições são utilizados os contrafactuais fáceis [*easy counterfactuals*] e apenas os remanescentes lógicos plausíveis, por meio da indicação de expectativas direcionais teóricas. Os contra-factuais fáceis são aqueles que são coerentes com as evidências empíricas e com o conhecimento teórico sobre os efeitos das condições individuais que compõem os remanescentes lógicos. Expectativas direcionais são argumentos justificados e derivados teoricamente de que uma condição que se supõe contribuir para a realização de determinado resultado de interesse, quando este está presente ou ausente. Desse modo, essa solução facilitaria a superação do problema da diversidade limitada da análise configuracional, pois permite a complementação das configurações observadas com as configurações não observadas, desde que apenas estas sejam verossímeis.

A **Tabela 11** apresenta os resultados da solução intermediária. Damos preferência à solução intermediária porque, além das combinações que se manifestaram no plano empírico, ela considera também combinações lógicas não realizadas, mas que faz sentido no âmbito do modelo proposto. Em virtude disso, a solução intermediária é capaz de identificar a explicação mais consistente a partir da mescla de combinações reais com combinações lógicas possíveis. Por esse mesmo motivo, a literatura teórica tem considerado o uso da solução intermediária, em geral, como uma boa prática em QCA, portanto, recomendável, embora não uma regra (RAGIN, 2008, 2009; RAGIN; RIHOUX, 2009; SCHNEIDER; WAGEMANN, 2012; ÁLLAMOS-CONCHA; ORTIZ, 2017).

Tabela 11. Solução Intermediária para Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais*

Model: IMPEACHMENT = f(CE, ESC, REJ, PROT, OLM)

Algorithm: Quine-McCluskey

-- INTERMEDIATE SOLUTION --

frequency cutoff: 1
consistency cutoff: 1

Assumptions:
OLM (present)

-- Intermediate Solution --

	<i>Raw Coverage</i>	<i>Unique Coverage</i>	<i>Consistency</i>
<i>CE*ESC*REJ*PROT*OLM</i>	1	1	1

Solution Coverage: 1

Solution Consistency: 1

Fonte: Elaboração própria

*Cases with greater than 0.9 membership in term CE*ESC*REJ*PROT*OLM: Collor (1,1), Dilma II (1,1)

Tomando todas as condições necessárias como pressuposições teóricas, obtemos as soluções possíveis para o resultado *Impeachment*. Também reproduzimos o teste utilizando como suposto teórico, ou implicante primário, apenas a condição suficiente, a *oposição legislativa majoritária* [OLM], e os resultados foram idênticos. Nesse teste, temos consistência e cobertura totais – iguais a 1. Além dos indicadores de configuração, temos os indicadores para a solução em seu conjunto [*solution coverage* e *solution consistency*]. A cobertura da solução [*solution coverage*] indica quantos dos casos com o resultado de interesse estão cobertos por

ela – em nosso teste, a cobertura é total – igual a 1. Consistência da solução (*solution coverage*) indica quantos dos casos cobertos pela configuração possuem o resultado de interesse – como se pode perceber, nos dois casos em que a solução foi encontrada, o resultado de interesse estava presente, portanto, a consistência da solução foi máxima.

Dessa forma, de acordo com a solução boolena e a operacionalização QCA, os resultados mostram que a solução intermediária confirma que a convergência das condições é indispensável, com total cobertura e consistência – ambos iguais a 1. Assim, a mesma notação dos implicantes primários é a que descreve a combinação identificada pela solução intermediária:

$$IMPEACHMENT = CE*ESC*REP*PROT*OLM$$

Consideramos, entretanto, ser válido testar outra solução, a parcimoniosa, o que exige algum cuidado. A defesa que os especialistas fazem da solução intermediária tem como fundamento a posição, digamos, conservadora, de se incluir no modelo apenas os remanescentes lógicos das condições necessárias que interessam analisar. Em princípio, esse procedimento é semelhante à solução complexa, considerada ainda mais conservadora por excluir os remanescentes lógicos. Contrariamente, a solução parcimoniosa inclui em seu modelo todos os remanescentes lógicos da composição, e, ainda, leva em conta possíveis contradições. Contudo, nos casos analisados não houve contradições e, além disso, a solução parcimoniosa indica uma combinação explicativa que simplifica os termos do modelo anterior, ao apresentar dois implicantes primários como os determinantes para a realização do *impeachment*, como mostram os dados da **Tabela 12**.

Tabela 12. Solução Parcimoniosa para Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais*

 Model: Impeachment = f (CE, ESC, REJ, PROT, OLM)

 Algorithm: Quine-McCluskey

--- PARSIMONIOUS SOLUTIONS ---

frequency cutoff: 1

 consistency cutoff: 1

-- Parsimonious Solutions --

	<i>Raw Coverage</i>	<i>Unique Coverage</i>	<i>Consistency</i>
<i>OLM</i>	1	0	1
<i>REP*PROT</i>	1	0	1

Solution Coverage: 1
Solution Consistency: 1

Fonte: Elaboração própria

*Cases with greater than 0.9 membership in terms OPOS e REP*PROT: Collor (1,1), Dilma II (1,1)

De fato, a solução parcimoniosa, além de identificar uma explicação mais sintética, é concordante com nosso modelo analítico. Os caminhos para o *impeachment* são a conjunção de *reprovação de governo* com *protestos de rua* – com consistência e cobertura iguais a 1 – e a presença de *oposição legislativa majoritária*. Como a solução intermediária supõe a possibilidade de caminhos que não existem empiricamente, ela apresenta os caminhos possíveis de forma separada. Dado que a oposição legislativa majoritária é uma como condição suficiente, podemos concluir que uma alta *reprovação do governo*, associada a *protestos de rua* contra o Presidente, quando atuaram conjuntamente com aquela condição, levaram às quedas dos Presidentes Collor e Dilma. Sua notação, conseqüentemente, é a seguinte:

$$IMPEACH = REP*PROT*OPOS$$

Contudo, sabemos que é preciso atenuar o impacto das possíveis distorções dos resultados, embora na literatura não haja uma vedação expressa sobre isso, mas apenas recomendações para testes que possuam que evitem contradições. Sabemos, então, que a operacionalização do teste QCA que formalizamos é passível de duas críticas metodológicas. A primeira consiste no uso de um número proporcionalmente grande de variáveis em relação número de casos – consideramos cada governo como um caso específico [Collor, Itamar, FHC I e II, Lula I e II, Dilma I e II e Temer], totalizando nove casos; enquanto isso, usamos cinco

variáveis. Isso pode resultar em um número elevado de combinações e de remanescentes lógicos, com chances de contradizerem o resultado.

A segunda crítica possível reside na desproporção acentuada entre o número de casos – nove – e os resultados positivos – dois –, o que impõe um desequilíbrio entre os poucos casos de impeachment e os muitos casos de conclusão de mandato – sete. Embora essa limitação não implique em falha de operacionalização ou erro metodológico, há a possibilidade surgirem contradições explicativas. Contudo, isso ocorreu, na medida em que preservamos a diversidade de configurações dos casos. Mesmo assim, tivemos a preocupação com a possibilidade de eventual desvio de resultados e, por isso, pensamos em novas formas para testar e operacionalizar o modelo, com base na agregação de condições que foi indicada no Capítulo 1.

Em primeiro lugar, a condição suficiente de nosso modelo explicativo mais amplo [OLM], que contém cinco variáveis, já é uma agregação de um conjunto de condições primárias – o tipo de liderança do Presidente e a inexistência de apoio parlamentar, manifestos como incapacidade de gestão da coalizão, pela infidelidade da base aliada, pela baixa taxa de sucesso legislativo e até pelo apoio da presidência da Câmara dos Deputados. As condições necessárias, por sua vez, ainda podem ser agregadas, conforme as mesmas indicações do Capítulo 1. Isso nos leva ao estabelecimento de vínculos entre tais condições, dentro da perspectiva de que o modelo explicativo consiste numa *rede causal*. Uma *rede causal* contém uma estrutura de interação das condições necessárias entre si e destas com as suficientes, o que significa dizer que as condições podem possuir vínculos indispensáveis para que produzam algum efeito. Duas condições de um modelo, por exemplo, podem ser necessárias para a ocorrência de um evento desde que apareçam juntas. Com base nessa concepção, propusemos haver os seguintes vínculos entre as condições sociais do nosso modelo.

A existência desses vínculos faz surgir um modelo mais sintético, com três condições: *descrédito do Presidente*, *rejeição do Presidente* e *oposição legislativa majoritária*. Essa junção indica o tipo de relação entre as condições, assim como a natureza dos vínculos e, por consequência, a estrutura da *rede causal*. Se essas condições compostas são válidas para explicar os *impeachments* brasileiros, pode ser que isso implique em alguma alteração nas condições de necessidade e suficiência, como mostramos na análise prévia realizada no Capítulo 1. Ali, identificamos que essas três condições têm poder explicativo, pelo menos para os casos brasileiros, e que essa *rede causal* tem duas condições suficientes: *rejeição ao Presidente* e *oposição legislativa majoritária*. Dadas as condições necessárias, ou seja,

descrédito do Presidente, e dadas as condições suficientes, tivemos os dois processos de *impeachment*; quando tais condições suficientes não estiveram presentes, mesmo com a manifestação das condições necessárias e de uma das duas condições que compõem a *rejeição ao Presidente*, não houve *impeachment*.

Os testes QCA, até agora, confirmaram que as condições para o *impeachment* previstas no modelo mais amplo são válidas. Resta testar a validade desse modelo mais restrito, inclusive da suficiência das condições *rejeição ao Presidente* e *oposição legislativa majoritária*. Os dados da Tabela da Verdade, mostrada anteriormente, já indicavam que *crise econômica* e *escândalos corrupção* apareciam em conjunto nos casos de *impeachment*. Em apenas um caso, o governo FHC II, essa combinação não estimulou a *rejeição ao Presidente*, mas esteve perto disso. Houve protestos de rua e sua reprovação popular se aproximou dos 50%, no limiar da conjunção condicional para produzir uma crise política grave com sua *rejeição* mais ampla. Não obstante, sua coalizão de governo ainda era elevada o suficiente para lhe garantir um fiel escudo legislativo.

Já nos demais casos, sempre que *crise econômica* e *escândalos de corrupção* acontecem conjugados, também apareceram ou a *reprovação do Presidente* [Collor, Dilma II e Temer] ou *protestos de rua* [FHC II, Dilma II]. Não obstante, quando estiveram presentes *escândalos de corrupção* sem *crise econômica*, seu impacto foi mitigado, sem provocar danos à popularidade dos Presidentes ou *protestos de rua* [FHC I, Lula I e II e Dilma I]. Sendo assim, entendemos ser não apenas teórica, mas também empiricamente justificável aglutinar *crise econômica* (CE) com *escândalos de corrupção* (ESC) em uma nova categoria que representa uma condição social composta que denominamos de *descrédito do Presidente* (DESC).

De maneira semelhante, as condições *reprovação do governo* (REP) e *protestos de rua* (PROT) atuam em aglomeradas. Nos governos FHC I e FHC II, houve *protestos de rua*, mas a *desaprovação do governo* não ultrapassou o limite aceitável. No governo Dilma I, houve *protestos de rua*, mas sua aprovação era elevada; enquanto isso, no governo Temer, ocorreu o contrário, sua *desaprovação* era muito alta, mas não houve *protestos de rua*. Os únicos casos em que essas duas condições atuaram em conjunto foram nos *impeachments* de Collor e Dilma. Inclusive, como os testes QCA já demonstraram, sempre que a *oposição legislativa majoritária* se emergiu paralelamente aos *protestos de rua* e à *reprovação do governo*, os Presidentes caíram. Desse modo, também há justificativas teóricas e empíricas para sua agregação numa

nova categoria que descreve outra condição social composta que chamamos de *rejeição popular* [REJ].

Portanto, temos agora um modelo reduzido que contém duas condições sociais compostas e uma condição institucional: *descrédito do Presidente* [DESC], *rejeição popular* [REJ] e *oposição legislativa majoritária* [OLM]. Isso exige que a tabela dicotômica seja reconstruída, como se segue na **Tabela 13**.

Tabela 13. Distribuição Dicotômica das Presenças e Ausências das Condições Compostas nos Mandatos Presidenciais

Governo	Descrédito do Presidente	Rejeição Popular	Oposição L. Majoritária	Impeachment
Collor	1	1	1	1
Itamar	0	0	0	0
FHC I	0	0	0	0
FHC II	1	0	0	0
Lula I	0	0	0	0
Lula II	0	0	0	0
Dilma I	0	0	0	0
Dilma II	1	1	1	1
Temer	1	0	0	0

Fonte: Elaboração própria

Embora a dicotomização já indique a confirmação dos resultados das análises QCA que já realizamos, consideramos ser indispensável proceder novos testes, tendo agora como parâmetro a nova Tabela da Verdade. Primeiro, conferimos a existência de condições necessárias e de condições suficientes para o *impeachment* com essa operacionalização. Como mostra a **Tabela 14**, dessa vez, *oposição majoritária* e *rejeição popular* aparecem como condições suficientes, enquanto *descrédito do Presidente* aparece como condição necessária – todas as condições possuem consistência máxima [igual a 1].

Tabela 14
Análise das Condições Necessárias e das Condições Suficientes no Modelo Reduzido

Outcome variable: IMPEACH		
<i>Conditions tested:</i>	<i>Consistency</i>	<i>Coverage</i>
DESC	1.000000	0.500000
~DESC	0.000000	0.000000
REJ	1.000000	1.000000
~REJ	0.000000	0.000000
OPOS	1.000000	1.000000
~OPOS	0.000000	0.000000

Fonte: Elaboração própria

Esse padrão também é confirmado pelo teste comparativo do fsQCA para a identificação soluções possíveis para o *Impeachment*. Em realidade tanto a solução complexa como a intermediária chegam a configuração iguais e que são coerentes com nosso modelo explicativo de *rede causal*. Novamente, indicamos as condições que obtivemos como necessárias como expectativas direcionais, ou seja, como condições a serem mantidas nos remanescentes lógicos. Como a solução aponta para a necessidade de todas as condições para a efetivação do fenômeno, ambos os caminhos explicativos – complexo e intermediário – ficaram idênticos, com total cobertura e consistência, como mostra a **Tabela 15**.

Tabela 15. Solução Intermediária para Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais*

Model: Impeach = f (DESC, REJ, OLM)			
Algorithm: Quine-McCluskey			
-- INTERMEDIATE SOLUTION --			
frequency cutoff: 2			
consistency cutoff: 1			
Assumptions:			
REJ (present)			
OLM (present)			
-- Intermediate Solution --			
	<i>Raw Coverage</i>	<i>Unique Coverage</i>	<i>Consistency</i>
<i>DESC*REJ* OLM</i>	1	1	1
<i>Solution Coverage: 1</i>			
<i>Solution Consistency: 1</i>			

Fonte: Elaboração própria

*Cases with greater than 0.9 membership in term desc*Rej*OLM: Collor (1,1), Dilma II (1,1)

Por outro lado, se utilizarmos a solução mais parcimoniosa, considerando todas as possibilidades lógicas de combinação, teremos uma solução reduzida, mas igualmente eficiente, assim como tínhamos na primeira formulação. Os dados da **Tabela 16** mostram que a solução aponta para dois caminhos possíveis para a efetivação do *impeachment* – *oposição legislativa majoritária* e *rejeição popular*. Entretanto, em termos concretos, ambas foram condições que atuaram simultaneamente na destituição dos Presidentes. Considerando-se as três soluções, a explicação parcimoniosa indica que o *impeachment* é efetivado quando a maioria da sociedade e a maioria do Congresso desejam destituir o Presidente. Mas, há um processo que faz emergir essa situação, e ele envolve as condições necessárias, algo detectado pela solução intermediária, que apontou para a conjunção de *descrédito*, *rejeição* e *oposição legislativa majoritária*. Em todas as combinações a configuração de condições que produz o *impeachment* é a conjunção entre *descrédito do Presidente* – criado pela combinação de *Crise Econômica* e *Escândalos de Corrupção* – a *Rejeição Popular* ao Presidente – formada pela junção de *Reprovação do Governo* com os *protestos de Rua* – e a formação de uma *Oposição Legislativa Majoritária*.

Tabela 16. Solução Parcimoniosa para Consistência e Cobertura das Configurações Condicionais*

Model: Impeach = f (DESC, REJ, OLM)
 Algorithm: Quine-McCluskey

-- PARSIMONIOUS SOLUTION --

frequency cutoff: 2
 consistency cutoff: 1

	<i>Raw Coverage</i>	<i>Unique Coverage</i>	<i>Consistency</i>
<i>OPOS</i>	1	0	1
<i>REJ</i>	1	0	1

Solution Coverage: 1
Solution Consistency: 1

Fonte: Elaboração própria
 *Cases with greater than 0.5 membership in term REJ: Collor (1,1), DilmaII (1,1). Cases with greater than 0.5 membership in term OLM: Collor (1,1), DilmaII (1,1)

A fim de enfrentar a segunda limitação metodológica – da desproporção entre os casos positivos e negativos - para a operacionalização de mais uma verificação QCA, retiramos os Vice-Presidentes que assumiram os seus mandatos devido a destituição do titular. Com isso, reduzimos a proporção de casos de destituição e de sobrevivência, partindo a constatação de

que apenas Presidentes eleitos foram retirados do cargo e assumindo que os Vice-Presidentes corriam menor risco de desgaste político em virtude do menor tempo no cargo e dos custos de se realizar outro processo de impedimento na sequência – Temer, como se sabe, enfrentou duas tentativas de processo no STF, por iniciativa da PGR, mas em ambas as ocasiões, foi salvo pela votação na Câmara. Seguindo esses parâmetros, codificamos as variáveis a tabela da verdade e os resultados se mantiveram inalterados; devido a isso não apresentamos esses dados aqui. Apenas para ilustrar esse ponto, a **Tabela 17** traz a distribuição dicotômica das condições os casos de Presidentes eleitos.

Tabela 17. Distribuição Dicotômica das Presenças e Ausências das Condições Compostas para Presidentes eleitos

Governo	Descrédito do Presidente	Rejeição Popular	Oposição L. Majoritária	Impeachment
Collor	1	1	1	1
FHC I	0	0	0	0
FHC II	1	0	0	0
Lula I	0	0	0	0
Lula II	0	0	0	0
Dilma I	0	0	0	0
Dilma II	1	1	1	1

Fonte: Elaboração própria

Sabemos, então, pelos resultados, por que os Presidentes caem. Mas, é preciso saber, também, por que eles não caem. Acima de tudo, é preciso conferir se o modelo é consistente o bastante para explicar essas duas possibilidades de desfecho, dadas as mesmas condições. Levando a sério o princípio de assimetria da Análise Qualitativa Comparativa, um resultado oposto não é explicado somente com a negação da sua resposta, ou pela resposta inversa. Em outros termos, dada as condições que explicam o *impeachment*, a inversão das mesmas não necessariamente explica os casos em que os Presidentes concluíram os seus mandatos. Conhecer as causas que levam à conclusão bem-sucedida dos mandatos pode nos ajudar a entender tanto o procedimento do *impeachment* como os mecanismos que asseguram a conclusão do governo.

6.5 Por que os Presidentes não Caem?

Na análise dos casos de conclusão de mandato, a tabela da verdade fica um pouco diferente, pois, na notação QCA, o resultado de interesse agora é a ausência de *impeachment*, ou \sim IMPEACHMENT. Conseqüentemente, temos um número maior de resultados no conjunto de casos que interessam, como mostra a **Tabela 18**. Agora, o resultado analisado corresponde a maioria dos casos, e os Presidentes destituídos oferecem a contradição. Com base nessa configuração, buscamos as respostas pertinentes. A partir da configuração de casos, a análise das condições necessárias, conforme a **Tabela 19**, mostra que a ausência de *oposição legislativa majoritária* poderia ser a condição suficiente para a conclusão do mandato Presidencial, com consistência e cobertura total:

$$\sim OPOS = \sim IMPEACH$$

Considerando a necessidade de aprovação do *impeachment* pela maioria do Congresso, tal conclusão parece óbvia. Contudo, não o é, nem na análise e nem mesmo na literatura comparativa, como mostrei no capítulo 1. Além disso, chama a atenção a altíssima consistência da condição ausência de protesto (\sim PROT), muito próxima à totalidade. Como estamos usando um critério rigoroso de pertencimento ($= 1$), sozinha, ela não preenche o requisito. Porém, ao aglutinar as condições como proponho, formando três grandes condições compostas, novamente, a condição ausência de Rejeição (\sim REJ) aparece como condição necessária, também, e como parte de uma solução suficiente (\sim OLM* \sim REJ).

Tabela 18. Tabela da Verdade para as Configurações das Condições para o Não-Impeachment

TABELA DA VERDADE									
Condições					Resultado	Casos de interesse	Consistência		
ESC	PROT	REP	CE	OLM	FREQ.	\sim IMP	Casos	Raw consist.	PRI Consist.
1	1	1	1	1	2	0	Collor e Dilma 2	0	0
1	0	0	0	0	3	1	FHC 1, Lula 1 e Lula 2	1	1
0	0	0	0	0	1	1	Itamar	1	1
1	0	1	1	0	2	1	FHC 2 e Temer	1	1
1	1	0	0	0	1	1	Dilma 1	1	1

Fonte: Elaboração própria através do fsQCA 3.0

Tabela 19. Análise das Condições Necessárias e Suficientes para o Não-Impeachment

Outcome variable: ~IMPEACHMENT

<u>Conditions tested:</u>	<u>Consistency</u>	<u>Coverage</u>
CE	0.285714	0.500000
~CE	0.714286	1.000000
ESC	0.857143	0.750000
~ESC	0.142857	1.000000
REP	0.285714	0.500000
~REP	0.714286	1.000000
PROT	0.142857	0.333333
~PROT	0.857143	1.000000
OPOS	0.000000	0.000000
~OPOS	1.000000	1.000000

Fonte: Elaboração própria através do fsQCA 3.0

Porém, primeiro, vamos explorar a análise das soluções intermediária e parcimoniosa, que mostram as configurações mais propícias a assegurar a conclusão do mandato. Como se pode perceber na **Tabela 20**, a solução intermediária mostra dois caminhos possíveis para a conclusão do mandato: (a) ausências de *protestos de rua* e de *oposição legislativa majoritária* e (b) ausência de *crise econômica*, ausência de *reprovação do governo* e de *oposição legislativa majoritária*. Ambas as combinações indicam que os Presidentes não devem ser rejeitados pela população e, evidentemente, não podem ser desafiados pela maioria do parlamento. Confirmando os achados da literatura comparada, percebemos que o desempenho econômico é uma condição necessária relevante na configuração do *impeachment*, pois ela é responsável pela reprovação e pela rejeição do Presidente. Essa configuração é confirmada pelo modelo, seja nos casos de *impeachment* (IMPEACH) seja nos casos de não-*impeachments* (~IMPEACH). Na notação QCA, temos:

$$\sim\text{OPOS} * \sim\text{REP} + \sim\text{CRISE} * \sim\text{OPOS} * \sim\text{PROT} = \sim\text{IMPEACH}$$

ou

$$\sim\text{OPOS} * (\sim\text{REP} * \sim\text{CRISE} + \sim\text{PROT}) = \sim\text{IMPEACH}$$

Tabela 20.
Solução Intermediária para Consistência e Cobertura das Condições do Não-Impeachment*

Model: \sim Impeachment = f (CE, ESC, REJ, PROT, OLM)
 Algorithm: Quine-McCluskey

-- INTERMEDIATE SOLUTION --
 frequency cutoff:
 consistency cutoff: 1

Assumptions:
 \sim CE (absent)
 \sim ESC (absent)
 \sim REP (absent)
 \sim PROT (absent)
 \sim OLM (absent)

Solução Intermediária	<i>Raw Coverage</i>	<i>Unique Coverage</i>	<i>Consistency</i>
\sim CE* \sim OLM	0.857143	0.285714	1
\sim CE \sim REP* \sim OLM	0.714286	0.142857	1

Solution Coverage: 1
Solution Consistency: 1

Fonte: Elaboração própria através do fsQCA 3.0
 *Cases with greater than 0.5 membership in term \sim *protesto** \sim *olm*: Itamar (1,1), FHCI (1,1), LulaI (1,1), LulaII (1,1), Temer (1,1). Cases with greater than 0.5 membership in term \sim *crise** \sim *reprovação** \sim *oposição*: Itamar (1,1), FHCI (1,1), FHCI (1,1), LulaI (1,1), LulaII (1,1), Dilma (1,1)

Na explicação parcimoniosa, como mostra a **Tabela 21**, a condição explicativa para a não ocorrência de *impeachment* é a ausência de *oposição legislativa majoritária*, tal que:

$$\sim\text{IMPEACH} = \sim\text{OPOS.}$$

Essa negativa confirma, mais uma vez, a sua condição de suficiência no nosso modelo e, portanto, é coerente com as soluções anteriores. Sendo assim, mesmo numa explicação reduzida, como a solução parcimoniosa, que inclui todas as possíveis combinações, mesmo as remanescentes, podemos observar que a explicação para a sobrevivência dos Presidentes é o controle da maioria parlamentar, evidenciado pela ausência de *oposição legislativa majoritária*. Em termos práticos, o governo não pode permitir que o descontentamento dos partidos e parlamentares se torne tão agudo a ponto de lhes fornecer a opção de se retirarem da coalizão e, ainda, de investirem na formação de uma maioria que faz oposição sistemática à agenda do Presidente.

Tabela 21.
Solução Parcimoniosa para Consistência e Cobertura das Condições do Não-Impeachment*

Model: \sim impeachment = f(CE, ESC, REJ, PROT, OPOS)

Algorithm: Quine-McCluskey

-- PARSIMONIOUS SOLUTION --

frequency cutoff: 1

consistency cutoff: 1

Parsimonious Solution			
	<i>Raw Coverage</i>	<i>Unique Coverage</i>	<i>Consistency</i>
\sim OPOS	1	1	1
<i>Solution Coverage: 1</i>			
<i>Solution Consistency: 1</i>			

Fonte: Elaboração própria

*Cases with greater than 0.5 membership in term: \sim OPOS: Itamar (1,1), FHCI (1,1), FHCII (1,1), LulaI (1,1), LulaII (1,1), DilmaI (1,1), Temer (1,1)

Isso nos diz que, para concluir o seu mandato, o Presidente precisa agradar tanto à sociedade como ao Congresso, algo que não é tão fácil. Isso exige habilidade e estratégia de negociação permanente. Trata-se de encontrar um equilíbrio dinâmico que sempre pode se modificar. Tal equilíbrio demanda que o governo não permita que a reprovação aumente demais e que os protestos de rua se tornem massivos e frequentes, pois isso resulta em *rejeição popular*. Por outro lado, o governo não deve descuidar de sua coalizão governativa e tampouco deve deixar de dar incentivos para que os partidos e parlamentares aliados não venham a se converter em oposicionistas que tentem destitui-lo do cargo.

O teste das explicações para a não ocorrência do *impeachment*, agora, se concentrará no modelo reduzido da *rede causal* identificada, e que contém três condições compostas. Esses testes, como mostramos na sequência, confirmam os resultados anteriores. Começamos pela Tabela da Verdade, **Tabela 22**, e seguimos, a partir dela, para a análise das condições necessárias e suficientes, para a não-efetivação do *impeachment*. Como mostra a **Tabela 23**, os resultados, novamente, são confirmatórios – a ausência de oposição legislativa majoritária e de rejeição popular possuem consistência e cobertura máximas. As soluções intermediária e parcimoniosa, exibidas nas **Tabelas 24 e 25**, logo em seguida, da mesma maneira, reafirmam os achados sobre os casos positivos.

Tabela 22. Tabela da Verdade para as Configurações das Condições Compostas para os casos de Não-Impeachment

Condições				Resultado	Casos de interesse	Consistência	
CRISE	REJ	OPOS	~IMPEACH	Frequência	Casos	Raw consist.	PRI Consist.
1	1	1	0	2	Collor e Dilma II	0	0
1	0	0	1	2	FHC II e Temer	1	1
0	0	0	1	5	Itamar, FHC I, Lula I, Lula II, Dilma I	1	1

Fonte: Elaboração própria através do fsQCA 3.0

Tabela 23. Análise da Necessidade e Suficiência das Condições Compostas para os Casos de Não-Impeachment

Outcome variable: ~IMPEACH

<u>Conditions tested:</u>	<u>Consistency</u>	<u>Coverage</u>
REP	0.285714	0.500000
~REP	0.714286	1.000000
REJ	0.000000	0.000000
~REJ	1.000000	1.000000
OLM	0.000000	0.000000
~OLM	1.000000	1.000000

Fonte: Elaboração própria através do fsQCA 3.0

**Tabela 24
Solução Intermediária para a Consistência e Cobertura das Condições Compostas para os Casos de Não-Impeachment***

Model: ~IMPEACHMENT = f (DESC, REJ, OLM)

Algorithm: Quine-McCluskey

-- INTERMEDIATE SOLUTION -

frequency cutoff: 2

consistency cutoff: 1

Assumptions:

~REJ (absent)

~OPOS (absent)

-- Intermediate Solution --

	Raw Coverage	Unique Coverage	Consistency
~REJ*~OLM	1	1	1

Solution Coverage: 1

Solution Consistency: 1

Fonte: Elaboração própria através do fsQCA 3.0

Cases with greater than 0.5 membership in term ~REJ~OPOS: Itamar (1,1), FHC I (1,1), FHC II (1,1), Lula I (1,1), Lula II (1,1), Dilma (1,1), Temer (1,1)

Tabela 25
Solução Parcimoniosa para a Consistência e
Cobertura das Condições Compostas para os Casos de Não-Impeachment*

Model: IMPEACHMENT = f (DESC, REJ, OPOS)
 Algorithm: Quine-McCluskey

-- PARSIMONIOUS SOLUTION --

frequency cutoff: 2
 consistency cutoff: 1

-- Parsimonious Solution --

	<i>Raw Coverage</i>	<i>Unique Coverage</i>	<i>Consistency</i>
<i>~OLM</i>	1	0	1
<i>~REJ</i>	1	0	1

Solution Coverage: 1

Solution Consistency: 1

Fonte: Elaboração própria

*Cases with greater than 0.5 membership in term *~OLM*: Itamar (1,1), FHC I (1,1), FHC II (1,1), Lula I (1,1), Lula II (1,1), Dilma I (1,1), Temer (1,1). Cases with greater than 0.5 membership in term *~REJ*: Itamar (1,1), FHC I (1,1), FHC II (1,1), Lula I (1,1), Lula II (1,1), Dilma I (1,1), Temer (1,1)

Note-se que, quando os Presidentes conseguem terminar seus mandatos de forma bem-sucedida, não se observa a formação de uma *oposição legislativa majoritária* e nem há *rejeição popular* ao governo. Tanto na solução intermediária como na parcimoniosa, essas duas condições são necessárias e formam uma configuração suficiente, de forma que temos a notação a seguir. Além disso, testamos, novamente, um modelo com um número mais reduzido de casos, excluindo-se os Vice-Presidentes, e os resultados não sofrem alteração nos desfechos negativos – conclusão dos mandatos –, tal que a configuração de condições que explica a conclusão de mandato pelo Presidente é a ausência de rejeição popular com ausência de oposição legislativa majoritária:

$$\sim OLM * \sim REJ = \sim IMPEACH$$

Em síntese, esse conjunto de testes dá subsídios empíricos para o modelo explicativo proposto no Capítulo 1. No presidencialismo de coalizão, mesmo com um Presidente forte, que conta uma ampla “caixa de ferramentas” de recursos institucionais para incentivar o Parlamento a atuar de maneira cooperativa com o Executivo, há configurações sociais e políticas que geram as condições necessárias e suficientes para que seu mandato seja interrompido por dispositivos constitucionais. A análise QCA mostrou que um *impeachment* é possível sempre que o Presidente se torna rejeitado pela maioria dos eleitores e, simultaneamente, deixa que suas

relações com o Congresso se deteriorem a ponto de não contar com o apoio da maioria, e nem mesmo de um escudo legislativo que salvaguarde seu cargo.

Teoricamente, portanto, podemos dizer que, para um Presidente ser destituído pelo instrumento do *impeachment*, no Brasil, é necessário que ele sofra um ***descrédito*** ao enfrentar *crise econômica e escândalos políticos ou de corrupção*, que, as vezes, podem ser alheios a suas ações, assim como a ***rejeição*** da sociedade ao ter um governo com alta reprovação e que enfrenta protestos de rua pedindo a sua saída; e, por fim, uma ***oposição legislativa majoritária*** que se forma por causa do *descrédito* em conjunto com a *rejeição*. Isso acontece quando ele não possui, ou perde, uma coalizão legislativa majoritária e até mesmo um escudo legislativo necessário para assegurar seu mandato. Esses episódios, via de regra, envolvem uma relação conflituosa com o congresso ou de isolamento perante a sua coalizão. Assim, o Presidente perde as condições de governabilidade, que se expressam em baixas taxas de sucesso legislativo, baixas taxas de fidelidade da coalizão e derrotas importantes no Congresso. Assim, quando o Presidente da Câmara aceita um pedido de *impeachment*, atuando como opositor ao governo, desfecha um golpe decisivo para depor o Presidente. Desse modo, para se manter no cargo, os Presidentes até podem enfrentar o ***descrédito***, desde que consigam gerenciar a crise, como fizeram FHC 2 e Temer, ou que não permitam que a crise se transforme em *descrédito*, como FHC 1 e Lula 1 e 2, e Dilma 1. Assim, o ***descrédito*** não se transforma em ***rejeição***, nem em ***oposição legislativa majoritária***.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por que caem os Presidentes? Consideramos ser possível responder essa pergunta com alguma segurança depois de analisar o caso brasileiro. Os Presidentes caem porque se forma um conjunto de condições necessárias e suficientes que levam à sua deposição. Mas, a ideia que vem sendo difundida de que os impeachments ocorrem por causa da formação das condições perfeitas para uma tempestade é, em alguma medida enganosa. Isso dá a entender que, como acontece nas tempestades verdadeiras, tais condições surgem ao acaso e escapam totalmente do controle dos agentes. Isso não é correto, no caso do *impeachment*. Os Presidentes também são, em parte, responsáveis pelas suas quedas.

Presidentes que relegam a estratégia de negociação ao segundo plano, preferindo a estratégia do isolamento ou do confronto, não podem esperar que o Legislativo se torne, por livre iniciativa, uma instância institucional cooperativa que não apenas aprova a agenda do governo como, ainda, preserva o chefe do Executivo no cargo. Presidentes que não formam ou não mantêm coalizões majoritárias que o apoiem no Parlamento, enfrentarão problemas de governabilidade e, em momentos de crise social, econômica ou política mais grave, enfrentarão uma crise institucional. Crises institucionais só têm duas saídas: ou os atores voltam à mesa de negociações para reduzir as tensões entre os Poderes, ou então o impasse atingirá um ponto sem retorno e a crise institucional se tornará uma crise de regime. Crises de regime, por sua vez, geralmente são solucionadas com golpes de Estado.

Já as negociações para se evitar uma crise de regime podem seguir dois caminhos. Num deles, o Presidente pode tentar recuperar sua liderança e ceder, fazer acordos, compor novas alianças; no outro, o Presidente pode ser removido do cargo por algum procedimento constitucional, depois dos próprios parlamentares terem chegado a um acordo interno com o objetivo de substituir o chefe do Executivo. Esse desfecho atingiu dois Presidentes brasileiros. Ambos, por imperícia, descuido ou inapetência, permitiram que se formasse uma coalizão legislativa majoritária contra os seus mandatos, num contexto de *crise econômica, escândalos de corrupção, desaprovação popular e protestos de rua*. Como vimos, quando essas condições convergem, formam o ambiente hostil que pode vitimar o Presidente, especialmente se ele não contar com o apoio parlamentar ou mesmo um *escudo legislativo*.

Em resumo, a análise realizada nesta tese permite responder que os dois Presidentes brasileiros caíram porque emergiu uma condição necessária – o *descrédito do Presidente*. Esse *descrédito* tomou forma porque os Presidentes não conseguiram solucionar a *crise econômica* e nem se desvencilhar dos *escândalos de corrupção*. Mas, foi ainda necessário que emergissem duas condições, formando uma configuração de condições suficientes – a *rejeição ao Presidente* e uma *oposição legislativa majoritária*. Esses Presidentes se tornaram rejeitados porque foram alvos de elevada *reprovação popular* aos seus governos e intensos e amplos *protestos de rua*. Formou-se, por fim, uma maioria legislativa contra os seus mandatos porque as demais condições serviram de incentivo, mas, acima de tudo, porque os Presidentes não contavam com o apoio da maior parte dos parlamentares, o que favoreceu sua coordenação por lideranças que assumiram o controle do Presidencialismo de coalizão, visando a substituir o Presidente e, assim, colocar em seu lugar alguém que retomasse o padrão interativo desse modelo de cooperação entre o Executivo e o Legislativo.

Essas respostas vieram da aplicação do modelo explicativo que propôs a compreensão das condições identificadas pela literatura como uma *rede causal*, caracterizada pela relação de vínculo entre elas e por uma sequência temporal em sua manifestação. Sobretudo, essa *rede causal* é estruturada por condições compostas que cumprem as funções de necessidade e suficiência na explicação do *impeachment* e do não-*impeachment*. A condição de necessidade identificada é a junção de *crise econômica* com *escândalos de corrupção*, categorizada como *descrédito do Presidente*. Duas condições suficientes foram identificadas – uma composta [*reprovação popular* e *protestos de rua*], denominada de *Rejeição ao Presidente*, e outra não-composta - *Oposição Legislativa Majoritária*. Os *impeachments* resultaram da manifestação conjunta de todas essas condições, mas nosso modelo permitiu identificar como cada uma delas contribui para esse desfecho.

Essa identificação foi possível porque esse estudo procurou contribuir com uma inovação – a análise comparada dos casos de *impeachment* e dos casos em que o mandato foi concluído. No geral, a literatura especializada examina apenas os casos de *impeachment*, o que impossibilita a aplicação do Método das Diferenças em junção com o Método das Semelhanças. A combinação desses métodos tornou viável a discriminação das causas necessárias e das causas suficientes. Foi com esse procedimento, então, que tomamos como referência as contribuições dos estudos comparativos para identificar condições causais necessárias e suficientes nos casos brasileiros. Para isso, os procedimentos analíticos envolveram a narrativa histórica estruturada por essas condições, governo e a governo, e a Análise Qualitativa

Comparativa [QCA], em sua variante de conjuntos integrais [*crispy set*]. Nesse caso, o estudo objetivou examinar a configuração de condições que explicam os resultados positivos e negativos em análise. Nossos achados trazem elementos que ajudaram a elucidar não apenas a questão sobre como os Presidentes caem, mas também sobre o porquê de suas quedas. Desse modo, se trata de uma concepção diferente da interação das condições de ocorrência do *impeachment*.

Vimos que, embora praticamente todos os governos tenham sido vítimas, em algum momento, de denúncias de corrupção, foi possível perceber que somente quando *crise econômica e escândalos de corrupção* interagem popularidade do Presidente é corroída. Quando a economia tinha desempenho satisfatório, mesmo com as denúncias de corrupção, o presidente não foi afetado [FCH 1, Lula e Dilma 1]. Por outro lado, sozinho, o desempenho insatisfatório da economia não foi suficiente para provocar reação popular [FHC 2, Temer]. Contudo, quando uma economia em crise se somou às denúncias de corrupção, a reprovação do governo foi expressiva [Collor, Dilma II, Temer].

Vimos também que, quando a *descredito do Presidente* atingiu um nível crítico, veio à tona a *rejeição popular*. A existência simultânea de *reprovação do governo e protestos de rua* são os responsáveis por isso. Apenas em três ocasiões a *reprovação* ultrapassou em muito a aprovação ampla do governo [Collor, Dilma II e Temer], sendo que, em duas delas, o mandato Presidencial foi interrompido por *impeachment*. Quando a *reprovação* se tornou tão alta a ponto de animar a oposição a realizar *protestos de rua* contra o Presidente, o ponto de ebulição da rejeição popular já havia sido atingido. Isso encorajou os parlamentares e partidos que não apoiavam os Presidentes a engrossarem as fileiras da oposição que, por fim, sentia-se respaldada para agir pela destituição do incumbente – Collor e Dilma II. Porém, quando a *reprovação* não coincidiu com manifestações populares, o Presidente não caiu [FHC 2 e Temer]. Da mesma maneira, como quando os protestos não coincidiram com altas taxas de reprovação popular, o Presidente se manteve no cargo [Dilma I]. Tais variações nos permitem afirmar que, sim, os *protestos de rua* são importantes, como apontados pela literatura comparada, mas não isoladamente.

Vimos, ainda, que a *oposição legislativa majoritária*, de fato, é crucial para se explicar os impeachments. Os Presidentes que não contavam com o apoio da maioria legislativa, em decorrência de algum evento ou conjunto de eventos, tornaram-se alvos de uma aliança partidária estratégica cuja finalidade era removê-lo do cargo. Isso significa que essa ação

coletiva somente foi possível porque ou não havia nenhum *escudo legislativo* para proteger o seu mandato ou porque aquele escudo que existia se dissolveu em decorrência da deserção dos políticos e partidos coligados. Tal deserção, inclusive, pode ser parte da ação dessa oposição organizada. Portanto, só faz sentido falar dessa condição quando esse escudo não existir. Por isso, consideramos que a emergência de uma *oposição legislativa majoritária* é aquela que supera o *escudo legislativo*.

Collor e Dilma não possuíam coalizões majoritárias no momento de sua destituição. Collor não formou um governo de maioria parlamentar desde o início de seu mandato, e suas tentativas posteriores de composição de coalizões não foram eficazes. Dilma dispunha de ampla maioria parlamentar desde seu primeiro mandato até o início do segundo, mas sua coalizão erodiu ao longo do tempo, tonando-se minoritária logo nos primeiros meses de 2015. Esses dois impedimentos ocorreram por processos diferentes, mas que levaram ao mesmo desfecho. Em ambos os casos, a inexistência de uma aliança parlamentar capaz de apoiar o Presidente possibilitou a formação da *oposição legislativa majoritária* que acionou o dispositivo do *impeachment*.

Sendo assim, os presidentes podem não formar uma coalizão majoritária ou ter uma coalizão e, por erros de condução política, perdê-la. É o comportamento do Presidente em relação aos parlamentares que permitirá a formação e a manutenção de um governo de coalizão ou ao seu isolamento. Dado o estilo impositivo ou beligerante do Executivo para com o congresso, o conflito por implodir a sua coalizão e contaminar o conjunto dos parlamentares que estão fora do governo.

Com efeito, um Presidente minoritário não necessariamente perderá o seu mandato, mas correrá mais riscos de que isso aconteça, principalmente se as condições sociais para o *impeachment* emergirem no ambiente político. De maneira semelhante, um Presidente majoritário que não investe permanentemente na “estratégia da negociação”, pode levar à dissolução de sua coalizão de governo, favorecendo a formação de uma *oposição majoritária* que poderá destitui-lo do cargo num contexto de crise política que culmine em *reprovação do governo e protestos de rua*. Nessas situações, mesmo a existência formal de *escudos legislativos* não serão garantias de que o Presidente evitará o *impeachment*.

A aceitação do pedido de *impeachment* a tramitação, pelo Presidente da Câmara é o golpe decisivo no incumbente em julgamento, na medida em que, até esse momento, nenhum

dos presidentes desafiados por uma oposição legislativa sobreviveu ao julgamento, nem na Câmara, nem no Senado. Isso porque, dado o poder discricionário, o referido Presidente da Câmara é um ator central no processo. Em ambos os momentos em que este atuou como oposição ao governo – Ibsen Pinheiro e Eduardo Cunha – ambos do PMDB, o governo foi destituído e o Presidente alvo do impeachment. Políticos habilidosos e experientes, nosso argumento é de que, ao aceitar os referidos requerimentos, ambos já contavam com maiorias legislativas, ou ao menos, sabiam que o governo não contava com um escudo legislativo necessário para resguardar seu mandato. Mesma experiência que demonstraram ao negociar com o Presidente do Senado, que também conta com formação partidária proporcional, a vitória na consecução do julgamento definitivo do impeachment, uma vez que é composta por proporção partidária semelhante, as vezes com vantagem para a oposição formada por partidos tradicionais, como no caso contra Dilma, em 2016, em que a margem no Senado foi ainda maior, explicada pela menor presença dos partidos de esquerda na Câmara Alta.

Destarte, o comportamento do Presidente afeta o conjunto de condições favoráveis à ocorrência de *impeachment*. Sua performance para evitar *crises econômicas* e lidar com *escândalos de corrupção* pode impactar a avaliação popular do seu governo e, por extensão, os *protestos de rua*. Sendo assim, a gestão da coalizão é uma condição central quando se trata de garantir o apoio majoritário do Parlamento ou um *escudo legislativo*. Com isso, o Presidente impede que se forme uma *oposição legislativa majoritária* que utilize o *impeachment* como arma política ou uma espécie de moção de desconfiança.

Essa evolução do instrumento do *impeachment* levanta questões prementes a respeito dos seus impactos na democracia presidencialista. O *impeachment* pode ajudar a resolver impasses e crises institucionais sem pôr em risco toda a estrutura democrática, mas isso não significa que o uso distorcido desse instrumento não tenha custos e que não impacte de nenhuma maneira o arranjo institucional. Nesse sentido, é preciso destacar que não apenas o Presidente é em parte responsável pela sua destituição, mas também o Legislativo, os partidos e as oposições parlamentares e sociais. Qual o limite que separa o controle constitucional do governo, a imposição de limites à autoridade do Presidente e os abusos de uma oposição desleal que recorre ao impeachment como arma política? Quais os custos democráticos de se mobilizar o impeachment como se ele fosse uma moção de desconfiança para tentar resolver impasses entre os Poderes?

A adaptação de um instrumento inerente ao parlamentarismo à institucionalidade do presidencialismo viola determinados aspectos dessa forma de governo. Em primeiro lugar, isso ocasiona um desequilíbrio entre Executivo e Legislativo, de modo prejudicial ao Presidente, uma vez que os parlamentares passam a ter o poder de destitui-lo, tal qual no parlamentarismo, mas, no entanto, ele não possui nenhuma prerrogativa equivalente. Assim, a balança pende para o Parlamento, que pode cometer abusos, especialmente em momentos de crise. Em segundo lugar, e ainda mais grave, o uso do impeachment como arma política ou moção de desconfiança viola dois princípios constitucionais basilares do presidencialismo – a legitimidade popular e o mandato fixo. A flexibilização do mandato, que, em princípio, reduziria a rigidez do Presidencialismo, dotando-o de saídas para crises institucionais, ao mesmo tempo, só ocorre mediante a anulação da legitimidade do mandato popular independente do Parlamento. Ao trocar o chefe do Executivo por motivos políticos, o Legislativo não cassa apenas o mandato do Presidente, ele cassa os votos dos cidadãos que o elegeram.

Nessa situação, a imagem daquele Presidente todo poderoso, descrito pela literatura que descreveu as bases institucionais do presidencialismo de coalizão, não corresponde ao que observamos no plano empírico. Quando há impasses entre o Presidente e o Parlamento, e quando o Presidente não tem uma coalizão majoritária ou um escudo legislativo, ele não é o ator mais forte dessa relação. O Legislativo pode vetar a sua agenda, sabotar o seu governo e, conforme o caso, cassar o seu mandato. Presidentes que não negociam, dão oportunidade para o aparecimento de tais circunstâncias; mas opositores desleais ou apoiadores que se tornam desleais, não ao Presidente, mas ao regime presidencialista democrático, podem se apoiar na formalidade de regras abstratas e no direito de ser o seu intérprete privilegiado para atuar sem limites externos de maneira abusiva.

Um desafio que se coloca para as democracias presidencialistas é o de repensar seu desenho, com a finalidade de dar respostas menos custosas aos problemas de governabilidade, do mandato fixo e de impasses entre os Poderes. Impeachments podem resolver crises imediatas, mas também podem contribuir para a lenta construção de crises maiores no longo e médio prazos. Como mostrou nossa análise, a variável institucional oposição legislativa majoritária foi uma condição suficiente para os impeachments brasileiros, o que significa que se os Presidentes tivessem o controle dessa maioria, não perderiam os seus cargos mesmo que tenham realmente cometido crimes de responsabilidade, e significa também que os Presidentes que não controlam a maioria legislativa podem perder os seus mandatos mesmo que não tenham cometido nenhum crime. Presidentes não caem porque têm o apoio majoritário do Parlamento.

Presidentes caem porque enfrentam rejeição popular e, principalmente, uma oposição legislativa majoritária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de Coalizão*. Raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Cia das Letras, 2018.

_____. Presidencialismo de Coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 31, n.1, pp. 5-32, 1988.

ÁLAMOS-CONCHA, Priscila. csQCA. In: MEDINA, I; ORTIZ, P; ÁLAMOS-CONCHA, P; RIHOUX, B. *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Cuadernos Metodológicos 56. Madrid: Centro de Invetigações Sociológicas, 2017, pp. 77-114.

ALBALA, Adrián. Coalition Presidentialism in Bicameral Congresses: How does the Control of a Bicameral Majority Affect Coalition Survival? *Braslian Political Science Review*, 11 (2). 2017.

_____. Bicameralism and Coalition Cabinets in Presidential Polities: A configurational analysis of the coalition formation and duration processes. *The British Journal of Politics and International Relations*. Londres: Sage, 2018.

ÁLVAREZ, M.; MARSTEINTREDET, L. Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Diferent Outcomes. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L, (Orgs.). *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 33-53.

AMES, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: Univ. Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, O. *The Presidential Calculus*. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, 39 (4), 2006, 415-440.

BATISTA, Mariana. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, Vol. 24, nº 57, pp. 127-155, 2016.

BAUMGARTEM, J. Introduction: Comparative Presidential Impeachment. In: BAUMGARTEM, J.; KADA, N. *Checking the Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport/ London: Praeger, 2003, pp. 1-18.

_____; KADA, N. *Checking the Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective*. Westport/ London: Praeger, 2003.

BENNET, J. *A Philosophical Guide to Conditionals*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BERNTZEN, E., & MARSTEINTREDET, L. Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. *Comparative Politics* 41 (1), pp. 83-101, 2008.

BERG-SCHLOSSER, D; DE MEUR, G; RAGIN, C; RIHOUX, B. Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. In: RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît (eds.). *Configurational Comparative Methods*. Thousand Oaks. London: Sage, 2009.

BRAGA, Maria S. S. O comportamento dos partidos políticos em impeachment presidencial: comparando os casos Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff. *Lusotopie*, Leiden, Vol. 17, pp. 40-68, 2018.

BROWN, H. Lowel. *High Crimes and Misdemeanors in Presidential Impeachment*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

BUITRAGO, Miguel. Civil Society, Social Protest, and Presidential Breakdowns in Bolivia. LLANOS, M; MARSTEINTREDET, L. (Orgs.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

CARVALHO, Laura. *Valsa brasileira*. Do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018.

CEBRAP. Banco de Dados Legislativos. São Paulo: CEBRAP.

CHAISTY, P; CHEESEMAN, N; POWER, T. Rethinking “Presidentialism Debate”: Conceptualizing Coalitional Politics in Cross-Regional Perspective. Paper presented at the 22nd *IPSA World Congress*. Madrid: IPSA, 2012.

CHEIBUB, J. Minority Governments Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. *Comparative Political Studies* 35(3), pp. 284-312, 2002.

_____. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

_____; LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. *Annual Review of Political Science* 5(1), pp. 1-30, 2002.

_____; PRZEWORSKI, A. & SAIEGH, S. Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science* 34, pp. 565-687, 2004.

COELHO, Andre. Inestabilidade política y calidas presidenciales en sudamérica: causas y consecuencias. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 50, Santiago, pp. 167-194, 2012.

_____. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a reeleitura de velhas Práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. n. 113, pp. 11-50, 2016.

CONAGHAN, C. M. Prosecuting presidents: The politics within Ecuador’s corruption cases. *Journal of Latin American Studies*, 44(4), 649-678, 2012.

DALE, A. (1984). *Inus Condition, Analysis*, Vol. 44, N° 4, pp. 186-188.

DUCHEYNE, S. "J. S. Mill's Canons of Induction: From True Causes to Provisional Ones", *History and Philosophy of Logic*, 29/4, p. 361-376, 2008.

EDWARDS, M., & HOCHSTETLER, K. Failed Presidencies: Identifying and explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), pp. 31-57, 2009.

EDWARDS, Margaret. Understanding Presidential Failure in South America. *Latin American Politics and Society*. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2015.00270, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina. The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil. In: LLANOS, M; MARSTEINTREDET, L. (Orgs.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão*, Rio de Janeiro: Ed.FGV, 20008.

_____. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. *Dados: Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 2, pp. 303-344, 2002.

_____. A Crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, Vol. 36, nº 3, pp. 79-97, novembro 2017.

FUMERTON, R. "Mill's Logic, Metaphysics and Epistemology"; In: DONNER, W. and FUMERTON, R. (Eds.), *Mill*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

FRANCO, Bernardo M. *Mil dias de tormenta*. A crise que derrubou Dilma e deixou Temer por um fio. Rio de Janeiro: Objetiva, 2018.

FREITAS, Andrea. *O Presidencialismo de Coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2016.

GALINDO, Bruno. *Impeachment a luz do constitucionalismo contemporâneo*. Curitiba: Juruá, 2016.

GOLDSTEIN, Ariel. La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rouseff. *Análisis Político*, nº 88, Bogotá, pp. 90-104, 2016.

HELMKE, Gretchen. The Origins of Institutional Crises in Latin America. *American Journal of Political Science* 54(3), pp. 737-750, 2010.

HOCHSTETLER, Kathrin. Rethinking Presidentialism: Challengers and Presidential Falls in South America. *Comparative Politics* 38(4), pp. 401- 418, 2006.

_____. The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown. *Journal of Politics in Latin America* 3(1), pp. 125-141, 2011.

IRVING, C. *Introduction to Logic*. New York: Prentice Hall, 2001.

KIM, Young. Impeachment and presidential politics in new democracies. *Democratization*. 21(3), 2017, pp. 519-553.

_____; BAHRY, D. Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. *The Journal of Politics* 70(3), 2008, pp. 807-822.

- LAMOUNIER, Bolívar (Org.). *A opção parlamenarista*. São Paulo: IDESP, Ed. Sumaré, 1991.
- LALANDER, Rickard. The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy. In: LLANOS, M; MARSTEINTREDET, L. (Orgs.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- LLANOS, M & MARSTEINTREDET, L. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- LLANOS, Mariana. Presidential Breakdowns in Argentina. In: LLANOS, M; MARSTEINTREDET, L. (Orgs.). *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive instability in Developing Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- LEVISTSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMONGI, Fernando. *Impedindo Dilma. Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: 2017, pp. 5-13.
- _____. *A Democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Novos Estudos*, nº 76, São Paulo, CEBRAP, pp. 17-41, novembro de 2006.
- LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism. *Journal of Democracy*, Vol. 1, nº 1, pp. 51-69, 1990.
- _____. & VALENZUELA, A. (Eds). *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- MACKIE, J. "Causes and Conditions", *American Philosophical Quarterly*, 12: 1965, 245–65.
- MAHER, P. "The Concept of Inductive Logic", *Philosophy of Science*, 73/5, 2006, p. 513-523.
- MAHONEY, J; KIMBAL, E; KOIVU, L. The logic of Historical explanation in the social sciences. *Comparative Political Studies*. Londres, Sage, Vol. 42, nº 1, pp. 114-146, 2009.
- MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The difficult combination. *Comparative Political Studies*. London, Sage, Vol. 26, nº 2, pp. 198-228, 1993.
- MAINWARING, S; MENEGUELLO, R; POWER, T. *Partidos Conservadores no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. *Sistemas partidários em novas democracias. O caso do Brasil*. Rio de Janeiro/Porto Alegre: Ed. FGV/ Mercado Aberto, 1996.
- MARSTEINTREDET, Leiv. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review* 35(2), 2014, pp. 173-194.

_____. Las Consecuencias sobre el regimen de las interrupciones presidenciales em América Latina. *América Latina Hoy*. N° 49, pp. 31-50, 2008.

_____ ; BERNTZEN, E. Reducing the perils of presidentialism in Latin America through presidential interruptions. *Comparative Politics*, 41(1), 2008, 83-101.

MARX, A; RIHOUX, B; RAGIN, C. 2014. The Origins, Development and Applications of Qualitative Comparative Analysis (QCA): The first 25 years. *European Political Science Review*, 6 (1): 115-142.

McGREW, T. "Confirmation, Heuristics, and Explanatory Reasoning", *British Journal for the Philosophy of Science*, 54, p. 553-567, 2003.

MEDINA, I; ORTIZ, P; ÁLAMOS-CONCHA, P; RIHOUX, B. 2017. *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Cuadernos Metodológicos 56. Madrid: Centro de Invetigações Sociológicas, 2017.

MEJÍA Acosta, A. y POLGA-HECIMOVICH, J. (2011). Coalition Erosion and Presidential Instability in Ecuador. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 87-111.

MELO, Carlos e NUNES, Felipe. Impeachment, political crisis and democracy in Brazil. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 37, n° 2, 2017, pp. 281-304.

MELO, Marcus; PEREIRA, Carlos. The surprising Succes of Multiparty Presidential Democracy. *Journal of Democracy* 23, n°3, pp. 156-170, 2012.

_____. *Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System*. Nova York: Palgrave MacMillan, 2013.

MELO, Marcus. Crisis and Integrity in Brazil. *Journal of Democracy*. Vol. 27, n° 2, 2016.

MOISES, José A. Desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995 – 2006). *Cadernos Adenauer XII*, n° 2, pp. 15-32, 2011.

MUSTAPIC, A. Presidentialism and The Early exits: The Role of Congress. In: LLANOS, M; MARSTEINTREDET, L. (Orgs.). *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan, 2010, pp. 17-32.

MUSTAPIC, A. M. Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*, 45(178), 26-280, 2005.

NICOLAU, Jairo. *Multipartidarismo e democracia*. Um estudo sobre o Sistema partidário brasileiro (1985-1994). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

NOBRE, Marcos. *Imobilismo em movimento*. Da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

NOLTE, Detlef; LLANOS, M; MARSTEINTREDET, L. (Orgs.). Paraguay and the politics of Impeachment. *Journal of Democracy*. Vol. 24. n° 4, pp. 110-123, 2013.

O'DONNELL, G. Delegactive Democracy. *Journal of Democracy* 5(1), pp. 55-69, 1994.

OLLIER, M. La Institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1992-2003). *América Latina Hoy* 49(1), pp. 73-103, 2008.

ORTIZ, P; ÁLAMOS-CONCHA, P. Conceptos Básicos de QCA. In: MEDINA, I. at all. *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Cuadernos Metodológicos 56. Madrid: Centro de Invetigações Sociológicas.2017, Pp. 21-52.

PEREIRA, Celina. *Medindo a governabilidade no Brasil*. O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Brasília: UNB, 2017.

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

_____. Juicio político, cultura legal y escudo popular. *Revista SAAP* Vol. 10, N° 1, pp. 11-33, 2016.

_____. A two-level theory of Presidential instability. *Latin American Politics and Society* 56(1), pp. 34-54, 2014.

_____. Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. *Latin American Research Review*, 38 (3): 149-164, 2003.

_____. Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes - Toward congressional supremacy? *Comparative Political Studies*, 38 (1): 51-74, 2005.

_____. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, N°49, pp. 105-126, 2008.

_____; POLGA-HECIMOVICH, John. Explaining military coups and impeachments in Latin America, *Democratization*, 2016.

_____. El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 3, pp.125-148, 2010.

PINHEIRO-MACHADO, Rosana. *Amanhã vai ser maior*. O que aconteceu com o Brasil e possíveis rotas de fuga para a crise atual. São Paulo: Ed. Planeta, 2019.

POWER, Timothy. *Optimism, Pessimism and coalitional presidentialism: debating the institutional design of Brazilian democracy*, 2009.

_____; RAILE, E.; PEREIRA, C. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly* XX (X), University of Utah, pp. 1-12, 2010.

RAGIN, Charles; DAVEY, Sean. *fs/QCA [Computer Program]*, version 3.0. Irvine, California: University of California, 2016.

_____. Making Comparative Analysis Count. Compass Working Papers Series. California: University of California, 2003. Disponível em: www.compass.org/wpseries/Ragin2003b.pdf, acesso em 12 de janeiro de 2016.

RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît (eds.). *Configurational Comparative Methods*. Thousand Oaks. London: Sage, 2009

_____; RIHOUX, Benoît (eds.). Introduction. In: RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît (eds.). *Configurational Comparative Methods*. Thousand Oaks. London: Sage, 2009.

_____. *The Comparative Method*. Los Angeles: University of California Press, 1987.

REBELLO, Maurício; GIORA, Gustavo; DAMIM, Cláudio. O impeachment de Dilma Rousseff na Câmara dos Deputados. In: *Revista de Ciências Sociais*. Fortaleza, v. 50, n. 1, mar./jun., 2019, p. 449–473.

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

RIHOUX, Benoît. Diseños de investigación en QCA. In: MEDINA, I; ORTIZ, P; ÁLAMOS-CONCHA, P; RIHOUX, B. *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. Cuadernos Metodológicos 56. Madrid: Centro de Invetigações Sociológicas, 2017, pp. 53-66.

_____; DE MEUR, Gisele. Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis (csQCA). In: RAGIN, Charles; RIHOUX, Benoît (eds.). *Configurational Comparative Methods*. Thousand Oaks. London: Sage, 2009.

ROTTA, Arthur. Como Depor um Presidente: Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UFRGS, Porto Alegre, 2019.

SAMUELS, David; HOCHSTETLER, Kathryn. “Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenges and Falls in Latin America”. *Comparative Politics* Vol. 43, Nº 2, pp. 127-145, 2011.

SALLUM JR, Brasília. *O Impeachment de Fernando Collor*. Sociologia de uma crise. São Paulo: Ed. 34, 2015.

_____; CASARÕES, G. O Impeachment de Fernando Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova*. São Paulo, nº 82, pp163-200, 2011.

_____. *Labirintos: dos Generais à Nova República*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *A Democracia Impedida: O Brasil no Século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2017.

_____. *O Cálculo do Conflito: instabilidade e crise na política brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Engenharia constitucional. Como mudam as Constituições*. Brasília: Ed. UNB, 1996.

SINGER, André. *Esquerda e Direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. *Os sentidos do Lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

_____. *O Lulismo em crise. Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. Rio de Janeiro: Cia das Letras, 2016.

SCHNEIDER, C; WAGEMAN, C. Standards of Good Practices in Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets. *Comparative Sociology*, 9: 1-22, 2010.

SCHNEIDER, C; WAGEMANN, C. *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A guide to Qualitative Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2012.

SENADO FEDERAL. *Impeachment: o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, SAJS, 2016

SHUGART, M.; CAREY, J. *Presidents and Assemblies*. Constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

STOKES, Susan. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

STUART MILL, J. *System of Logic: Ratiocinate and Inductive, Being a Connected View of Principles of Evidence, and the Methods of Scientific Investigation*. London: John W. Parker, 1843.

TAROUCO, Gabriela; MADEIRA, Rafael. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, Vol. 21, nº 45, pp. 149-165, 2013.

TSEBELIS, George. *Veto Players: how political institutions work*. Princeton: Princeton Univ. Press, 2002.

TSEBELIS, G; DEBUS, M; KONIG, T. Reform Processes and policy change. Veto players and decision-making in modern democracies. New York: Springer, 2010.

VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy* 15(4), pp. 5-19, 2004.

WARR, J. *An Introduction to Criminological Theory and the Problem of Causation*. New York: Palgrave MacMillan, 2016.

WEYLAND, Kurt. (1993). The Rise and Fall of President Collor and its impact on Brazilian Democracy. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 35, No. 1, pp. 1-37.

WILSON, I. (1979). "Explanatory and Inferential Conditionals", *Philosophical Studies*, Vol. 35, pp. 269-278.

WOODS, M.; WIGGINS, D. and EDGINGTON, D. (Eds.). *Conditionals*. Oxford: Clarendon Press, 1997.