

Legislativo *versus* Executivo: crise no Presidencialismo e os “remédios” institucionais

LEON VICTOR DE QUEIROZ BARBOSA
CLÓVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO
GABRIELA TAROUÇO

RESUMO

■ O clássico debate proposto por Linz e Stepan acerca da durabilidade dos regimes presidencialistas e parlamentaristas sugeriu que um dos problemas daquele regime era o de sua rigidez, impossibilitando a mudança de governo antes do término do mandato, restrição essa que não havia do parlamentarismo e, por isso, teria uma tendência de maior sobrevivência. O presidencialismo, criação norte-americana, rapidamente se espalhou pela América Latina, cuja instabilidade política ainda é tema de farta literatura, dentre as quais, se destacam aquelas que estabelecem o impeachment como principal sintoma do momento político atual na região. Entretanto, evidências empíricas sugerem que a remoção do presidente da república não significa um sintoma de instabilidade, mas um mecanismo ou remédio institucional capaz de estabilizar países em crise.

ABSTRACT

■ The classic debate proposed by Linz and Stepan about the durability of the presidential and parliamentary regimes suggests that one of the problems with the presidential regime is its rigidity, which makes a government change before the end of its term nearly impossible. This restriction is not an issue for the parliamentary regime, which, therefore, has a stronger tendency for continuity. The presidential regime is a North American creation that quickly spread across Latin

America, where political instability is a major subject in literature establishing the impeachment process as the main symptom of the region's current political moment. However, empirical evidence suggests that the president's removal does not represent a symptom of instability, but, on the contrary, an institutional mechanism or remedy capable of stabilizing countries in crisis.

INTRODUÇÃO

■ Como Pérez-Liñán (2007, p. 5) colocou, “o *impeachment* se tornou um mecanismo comumente utilizado para superar crises entre o Legislativo e o Executivo, evitando uma ruptura democrática¹”. Para o autor, é fato que esse mecanismo substituiu os golpes militares como procedimento padrão para derrubar presidentes na América Latina. Esse padrão também traz novos desafios aos estudiosos da região, ao contestar a ideia de que presidentes são extremamente fortes e os legisladores incapazes de responsabilizá-los.

Neste artigo discutimos como o mecanismo do impeachment chega a ser acionado pelo legislativo e as suas implicações. Na próxima seção, apresentamos o impeachment como uma válvula de escape do presidencialismo, conforme tem sido tratado pela literatura teórica institucionalista e nas interpretações de exemplos históricos em vários países. Em seguida discutimos os elementos que favorecem o recurso dos legislativos ao impeachment do presidente, à luz de exemplos empíricos. Na seção seguinte examinamos o caso do Brasil, mais especificamente dos processos de 1992 e de 2016. Por fim, concluímos com uma reflexão sobre as consequências do uso do instituto do impeachment em sistemas multipartidários.

I. IMPEACHMENT COMO VÁLVULA DE ESCAPE NO PRESIDENCIALISMO

■ Os Estados Unidos foram os primeiros a adotar o procedimento de remoção presidencial em sua Constituição, segundo a qual sua utilização seria de natureza política contra acusações de traição, suborno e outros altos crimes e mau comportamento. Embora alguns países tenham implementado variações desse mecanismo, o processo é iniciado no Legislativo (juízo de autorização) enquanto que o julgamento pode ficar ou a cargo de uma segunda Câmara ou da Suprema Corte

1 [...] *presidential impeachment became a common mechanism used to overcome executive-legislative crises while avoiding democratic breakdown.*

(Pérez-Liñán, 2007). No Brasil a Câmara dos Deputados autoriza e o Senado Federal julga os casos de crime de responsabilidade. Em caso de crime comum, o procedimento autorizativo é o mesmo, mas cabe ao Supremo Tribunal Federal o julgamento após autorização da Câmara.

O papel do Legislativo no sistema político brasileiro é tema de alguma controvérsia na Ciência Política contemporânea. Pela sua excessiva fragmentação, combinada com os incentivos particularistas da arena eleitoral (Mainwaring 2001, Ames 2002, Carey e Shugart 1995), a Câmara dos Deputados já foi caracterizada como “o reino do parlamentar individual” (Limongi e Figueiredo 1995) e portanto um obstáculo à governabilidade (Ames 2003, Mainwaring e Shugart 1997). Pelas suas instituições internas que centralizam o processo decisório, combinadas com os poderes de agenda do presidente, a mesma Câmara também já foi descrita como colaborativa, partidária e previsível (Limongi e Figueiredo 1995; 1998). Mais recentemente, alguns estudos mostram um novo protagonismo do Legislativo ao reduzir a dominância e o sucesso do Executivo (Almeida 2016; Freitas 2016).

Entretanto, é em situações como o recente processo de impeachment brasileiro que o papel do Legislativo dentro do sistema político e mais especificamente na produção da governabilidade, se evidencia com mais impacto.

No Brasil, é o Legislativo quem tem a prerrogativa de encerrar um governo antes do fim do mandato, oferecendo uma saída para a rigidez do presidencialismo (Linz 1991). O debate levantado por Linz no final da década de 1980 e início dos anos 1990, que também teve a contribuição de Przeworski *et al* (1996), girou em torno da longevidade das democracias parlamentaristas comparadas às democracias presidencialistas. Basicamente, o parlamentarismo tinha o *voto de confiança* como “válvula de escape” tornando o sistema menos rígido e mais permissivo a mudanças de governo antes do término dos mandatos, tendo como mecanismos acessórios a convocação de novas eleições gerais em virtude da dissolução do Parlamento.

Já as democracias presidencialistas estariam mais fadadas ao fracasso devido à rigidez do sistema em não permitir uma mudança de governo, mesmo que um conjunto de crises (econômica, política, fiscal, etc.) debilitasse a governabilidade, demandando uma nova administração. As desvantagens do presidencialismo seriam ainda maiores quando combinadas ao multipartidarismo, como no caso do Brasil: a necessidade de formar coalizões depois da eleição do Executivo implica no risco de impasses e paralisia decisória, que podem se agravar devido à rigidez do mandato fixo (Mainwaring e Shugart 1997).

Não é por acaso que os instáveis regimes democráticos latino-americanos conceberam de alguma maneira um mecanismo de remoção do Presidente da República através de maiorias congressuais, ou seja, o *impeachment*.

O primeiro caso de *impeachment* latino-americano foi justamente o de Fernando Collor de Mello em 1992. Depois dele, outros oito presidentes enfrentaram processo de *impeachment*, como mostra a tabela a seguir.

TABELA 1 *Presidentes Latinoamericanos que sofreram impeachment entre 1992 e 2016*

Presidente (País, Ano)	Intervenção Militar	Escândalo	Apoio Legislativo	Alcance Social dos Protestos	Resultado
Collor (Brasil, 1992)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	Impedido (renunciou)
Pérez (Venezuela, 1993)	Fracassou (1992)	Sim	Maior partido estava distante	Amplo	Impedido (removido)
Samper (Colômbia, 1996)	Não	Sim	Maior partido e coalizão	Limitado	Evitou o julgamento
Bucaram (Equador, 1997)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	Declarado mentalmente incapaz
Grau (Paraguai, 1999)	Não	Sim	Maior partido dividido	Amplo	Impedido (renunciou)
Macchi (Paraguai, 2002)	Fracassou (2000)	Sim	Maior partido dividido	Intermediário	Sobreviveu
Lugo (Paraguai, 2012)	Não	Sim	Partido pequeno	Limitado	Impedido (removido)
Molina (Guatemala, 2015)	Não	Sim	Maior Partido	Amplo	Impedido (renunciou)
Rousseff (Brasil, 2016)	Não	Sim	Partido pequeno	Intermediário	Impedida (removida)

Fonte: Pérez-Liñán. A partir de Lugo, os dados são nossos.

Escândalos, crises (políticas e econômicas) e a mobilização de setores da sociedade (que reflete no Congresso) criam um ambiente mais palatável à destituição de um Presidente da República. Como Pérez-Liñán (2007) evidenciou, fatores institucionais têm papel fundamental no processo de *impeachment*, mas também sugere haver uma relação causal entre o estilo de liderança presidencial e a força do escudo legislativo (base parlamentar leal ao presidente, impedindo o quórum de *impeachment*).

2. POSSÍVEIS ELEMENTOS DE SUCESSO EM IMPEACHMENTS

■ O *impeachment* é o remédio para enfrentar as crises de governabilidade e evitar a ruptura no presidencialismo. Outros tipos de remédios atuam para evitar que tais crises aconteçam. Diversos países com o mesmo arranjo de presidencialismo de coalizão dispõem de variados instrumentos para promover a governabilidade frente a um Legislativo fragmentado. Outros presidentes na América Latina dispõem, como no Brasil, de poderes legislativos e de agenda; em alguns países da

antiga União Soviética se valem de mandatos sem restrições horizontais, eleições manipuladas e concentração do poder decisório na presidência; em alguns países da África os presidentes contam com instrumentos e instituições informais, tais como patronagem, *pork* e cartel legislativo (Chaisty, Cheeseman e Power 2012).

Em sistemas presidencialistas, o *impeachment* representa a destituição de um governo eleito por meio de dispositivos institucionais, através de um processo político, com procedimentos jurídicos, que tem como principal objetivo punir o cometimento de uma ilegalidade, tais como descumprimentos de preceitos constitucionais, corrupção, responsabilidade fiscal, dentre outros. Indubitavelmente a instabilidade política é intrínseca aos processos de *impeachment*, mesmo que o processamento ao fim, na maior parte dos casos, equacione a crise e produza estabilidade.

Não é incomum que parte dos processos de *impeachment* seja acompanhada de narrativas que objetivavam deslegitimar o processo, caracterizando-o muitas vezes como rupturas institucionais ou mesmo como golpes de estado. Não há como negar que em geral, as forças políticas, quer sejam aquelas objeto do processo ou as que o movem, operam antagonicamente com os instrumentos que estão à disposição, para atingir seus objetivos, o que em geral produz conflito e tensão entre as diferentes forças.

A despeito do *impeachment* ser um instituto utilizado para afastar ocupante de cargos públicos desde o século XIV, no presidencialismo só ocorre a partir de 1868, com o processamento do presidente norte-americano Andrew Johnson, que acusado de descumprir a Constituição, foi absolvido.

Presidentes são susceptíveis a sofrer acusações e processos de *impeachment*, com maior ou menor grau de risco, a depender do desenho dos dispositivos legais, se preciso ou demasiadamente abrangente, como é o caso brasileiro, com a Lei nº 1.079, de 1950, que dispõe sobre um amplo leque de crimes de responsabilidade. De toda sorte, ao longo da história os processamentos não foram muitos, se comparados, por exemplo, à quantidade de primeiros-ministros em países parlamentaristas que perderam cargo por voto de confiança, algo próximo dos cinquenta, embora o processo seja bem diferente e menos traumático, mas não deixando de expressar também instabilidade política.

Os casos de processamento de *impeachment* no mundo são inferiores a vinte, dos quais 80% ocorreram nos últimos 25 anos, e os afastamentos de fato deram-se em menos de dez casos. Necessariamente isso não significa dizer que presidentes sejam menos vulneráveis a perder o cargo do que os primeiros-ministros.

Mecanismos que dotem os sistemas políticos com certa estabilidade não são uma discussão recente, pelo contrário, têm pautado ao longo da história boa parte das reflexões na Filosofia e Ciência Política, o que sugere não ser um tema trivial, não sendo assim possível afirmar com muita segurança se este ou aquele sistema político é mais ou menos estável. Isto porque, quando se discute regimes políticos, comparando em especial o presidencialismo ao parlamentarismo, não há como desconsiderar a miríade de tipos e diversidades institucionais existentes em cada um desses regimes, sem contar variáveis histórico-culturais que operam para um menor ou maior grau de estabilidade deles.

Além da dificuldade de se analisar o modelo mais eficiente ou mais robusto em enfrentar instabilidades, outro desafio enfrentado por pesquisadores que estudam *impeachment* (principalmente naqueles casos em que governantes foram afastados), é o baixo número de casos, além de serem espaçados no tempo, o que dificulta exercícios de análises inferenciais, e remete a exercícios teóricos pautados nos acontecimentos e características comuns à maior parte dos casos.

Em geral três são os elementos observados na maioria das ocorrências de *impeachment* com afastamento definitivo, os quais podem contribuir para formar uma “tempestade perfeita” que leve ao processamento e posterior afastamento: 1) o cometimento do crime, em muitos casos, referindo-se a descumprimentos de preceitos constitucionais ou corrupção, sendo a ilegalidade condição *sine qua non* para o início do processo; 2) problemas de governabilidade que possam minar a base de sustentação parlamentar dos governos; e 3) descontentamento popular. Este último, em parte, está relacionado aos dois primeiros, uma vez que os crimes em geral são envoltos em grandes escândalos, erodindo a popularidade dos governantes, e problemas de governabilidade podem gerar paralisia decisória, produzindo deficiências nas políticas públicas, e conseqüente insatisfação popular.

No primeiro elemento é possível verificar resultados distintos. Nem sempre o cometimento de crime leva necessariamente ao afastamento, pois esta é uma condição necessária, mas não suficiente. Em alguns casos o crime é cometido e não denunciado, ou quando denunciado, não é recebido pelo Presidente da Câmara Baixa (principal ator com poder de veto). A presidente Dilma Rousseff, no caso brasileiro, foi afastada do cargo em 2016 acusada de manobras fiscais, entendidas pelos sistemas de controle como crime de responsabilidade. No entanto, identificaram-se manobras semelhantes nos governos imediatamente anteriores, o de Fernando Henrique Cardoso e o de Luiz Inácio Lula da Silva, que apesar de terem ocorrido com menor magnitude, não deixaram de ser crimes. No entanto, não houve o mesmo desfecho ocorrido com a presidente em função do que

Pérez-Liñán chamou de *escudo legislativo* (base parlamentar leal ao presidente, impedindo o quórum de *impeachment*). Portanto, a experiência tem mostrado que é plenamente possível haver crime sem o processamento de impedimento. Como também é possível que os afastamentos ocorram mesmo que o crime não os justifique. Foi o caso do presidente sul coreano Roh Moo-Hyun, afastado do cargo em 2004 acusado de crimes eleitorais, mas reintegrado pelo Poder Judiciário, que entendeu não ser pertinente a destituição pelos motivos alegados. Destaque-se que 60% da população era desfavorável ao afastamento, o que pode sugerir que o presidente dispunha de um razoável grau de suporte popular.

Em alguns casos, ao longo da história, crimes foram denunciados, processos instaurados, e presidentes absolvidos. A exemplo do próprio Andrew Johnson, já citado, do presidente americano Bill Clinton (1999) e por três vezes da presidente filipina Gloria Macapagal-Arroyo (2005, 2006 e 2008). Clinton foi acusado de falso testemunho e obstrução da justiça. Já Macapagal-Arroyo possuía inúmeras acusações, que iam desde fraude eleitoral e corrupção, a desrespeito aos direitos humanos. O que se observa nesses casos é que esses presidentes possuíam em alguma medida base de apoio parlamentar, mesmo que não absoluta, e/ou apoio popular.

Ou seja, as trajetórias que uma denúncia de crime contra um presidente da república pode seguir, são inúmeras. E em muitos casos, só a possibilidade da abertura de processo faz com que presidentes adotem a estratégia da renúncia, fazendo com que se perca o objeto antes mesmo do seu início, como foi o caso do presidente da Guatemala, Otto Pérez Molina (2015), ou em alguns casos já durante o processamento, como foi o caso em 1974 do presidente americano Richard Nixon, que renunciou antes da votação na Câmara dos Representantes.

Ressalte-se que as fases e o formato dos processos de *impeachment* não são iguais em todos os países. No caso brasileiro, que guarda semelhanças com o americano, a denúncia sendo acatada pelo presidente da Câmara de Deputados é analisada por uma comissão especial, cujo parecer é votado pelo plenário, onde se julga a admissibilidade. Em sendo aceita a admissibilidade nessa Casa, o processo segue para o Senado federal, onde ocorre trâmite semelhante, ou seja, é analisada por uma comissão especial, cujo parecer é votado no plenário, e se a denúncia for aceita se inicia o julgamento, que a partir desse ponto é presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, com prazo máximo de seis meses, sendo o ocupante do cargo imediatamente afastado até que se tenha uma decisão – que se favorável ao *impeachment* culmina com sua derradeira deposição. Já na Coreia do Sul, por exemplo, o formato é outro: a denúncia é recebida e colocada em vota-

ção no Legislativo, e se dois terços concordarem com a admissibilidade, o presidente da República de imediato é afastado, como ocorreu com a presidente Park Geun-hye em fins 2016. O processo então segue para ser julgado pelo Tribunal Constitucional, que é externo ao Parlamento.

Independentemente do formato, se com mais ou menos atuação do Legislativo nas diferentes fases do processo, o *impeachment* é um rito que passa necessariamente pelo crivo dos parlamentos. Em sendo assim, o presidencialismo é um sistema em que os presidentes dependem da formação de maiorias parlamentares sob a pena de paralisia decisória, e por consequência, grandes chances de serem responsabilizados pelas mazelas da ingovernabilidade. O mesmo ocorre quando necessitam de apoio para enfrentar adversidade envolvendo denúncias de ilegalidades. Portanto, da mesma forma que maior governabilidade aumenta as chances de sucessos na implementação de políticas públicas, pode também garantir a manutenção do governante no cargo que ocupa.

Um dos casos mais emblemáticos de domínio da maioria congressual para se manter no cargo foi o da presidente das Filipinas, Gloria Macapagal-Arroyo, que sofreu três processos de *impeachment*. No primeiro em 2005, obteve apoio de 158 deputados contra 1. Em 2006, 173 deputados foram favoráveis à presidente, enquanto 32 foram contrários. E no último processo, sequer a votação chegou a ir a plenário, tendo o Comitê de Justiça da Câmara votado contra a aceitabilidade por 42 votos a oito.

Destaque-se que esse quadro de enfrentamento e ampla vitória após o processamento não é comum. Os poucos casos na história sugerem que uma vez aberto o processo, o padrão é o afastamento ou a renúncia. Ou seja, ou se perde ou se desiste por ausência de apoio.

No entanto, deve-se destacar que dependendo da habilidade e dos recursos políticos dos presidentes, essa maioria pode ser construída pontualmente para se evitar aberturas de processo. O que significa dizer que provavelmente boa parte das denúncias morre no seu nascedouro.

O momento político do Congresso americano quando o presidente Andrew Johnson foi acusado de crimes favorecia a abertura de processo de *impeachment*. Entretanto, mesmo não possuindo maioria, Johnson pôde contar com uma quantidade mínima de votos nas duas casas, livrando-lhe do afastamento. Na Câmara dos Deputados foram 124 votos favoráveis à condenação e 46 contra. No Senado foram 35 pró *impeachment* e 19 contrários. A proporção de votos obtidos e o quórum de 2/3 livrou o presidente do afastamento.

Contando também com o dispositivo dos 2/3 de votos necessários para aprovação do afastamento, e com um número de apoiadores no Congresso (escudo legislativo) mais confortável, Bill Clinton também conseguiu se livrar da perda do mandato. Percebe-se claramente que apesar de ter perdido parte das votações, o presidente ainda teve apoio muito além do necessário para garantir seu mandato.

Mesmo a história mostrando que ao longo do tempo alguns governantes conseguiram manter-se no cargo quando acusados de crimes, a maioria de fato foi afastada, em especial quando tinham fragilidade na base de apoio parlamentar (falta de escudo legislativo), e em alguns casos quase que sumariamente, como foi o afastamento dos presidentes do Equador, Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1997) e Lucio Gutiérrez (2005), bem como o presidente paraguaio Fernando Lugo (2012). Em ambos os casos os processos ocorreram em poucos dias, e com acusações fragilmente fundamentadas, mas, com forte desaprovação popular, e principalmente, grande oposição parlamentar.

No caso do presidente paraguaio as acusações envolviam mau desempenho de suas funções, tais como falta de coordenação política para combater os grupos guerrilheiros daquele país. Pelo seu afastamento votaram 73 deputados e 34 senadores. Pela sua permanência houve um voto na Câmara e quatro no Senado. O Presidente Fernando Lugo após eleito governou sem maioria no Congresso, com uma forte oposição que já havia tentando iniciar um processo de *impeachment* anteriormente, mas sem sucesso, o que demonstra muito bem que a relação do Executivo com o Legislativo naquele país era tensa e não cooperativa.

Falta de apoio ou mesmo forte oposição ocorreu também nos dois casos de *impeachment* no Brasil, com os presidentes Fernando Collor de Mello (1992) e Dilma Rousseff (2016). No primeiro caso a acusação era de ilicitudes que envolviam o tesoureiro de sua campanha presidencial, e no segundo caso o descumprimento de dispositivos legais. Além do cometimento de crimes, que deu causa à abertura dos processos, os dois presidentes gozavam de baixíssimo apoio parlamentar, que inviabilizava decisões de governo, como também produzia fragilidades importantes para enfrentar acusações de opositores. No caso do Presidente Fernando Collor de Mello a proporção de votos favoráveis a seu afastamento foi acachapante (na Câmara Federal: 441 favoráveis ao *impeachment* e 36 contra, no Senado 76 a favor e três contra). A presidente Dilma Rousseff obteve uma rejeição menor, no entanto, insuficiente para se manter no cargo (na Câmara Federal: 367 favoráveis ao *impeachment* e 137 contra, no Senado 61 a favor e 20 contra). Ressalte-se que a presidente Dilma Rousseff, diferentemente do presidente Fernando Collor, foi eleita por um dos maiores partidos do país, com legendas

relevantes em uma base de apoio bem mais confortável do que a de Collor de Melo, embora sua relação com o Congresso fosse permeada por grandes e sucessivas dificuldades.

Além do cometimento de crimes e o grau de apoio parlamentar, outro elemento essencial para análises dos processos de *impeachment* é o grau de aprovação do governo por parte da população, sendo esse, portanto, o terceiro elemento que pode contribuir para destituição ou manutenção do cargo. Em regra geral, os presidentes afastados de alguma forma estavam envolvidos em escândalos, colocando em cheque sua seriedade, o que faz diminuir a aprovação popular, ou encontravam-se em meio a crises econômicas importantes relacionadas à má gestão do governo, em geral com altas taxas de inflação e desemprego, que produz desconforto econômico, e conseqüentemente, rejeição aos governos.

Os presidentes Andrew Johnson e Bill Clinton, ambos absolvidos, o primeiro imerso numa crise política causada por disputa de poder, e o segundo num escândalo sexual, não eram alvos de forte desaprovação popular, e não estavam imersos numa grande crise econômica, pelo contrário, no caso de Clinton havia um forte crescimento econômico. Ressalte-se ainda que a presidente filipina Gloria Macapagal-Arroyo, dentre o grupo de presidentes absolvidos, envolveu-se em vários escândalos, que minaram ao longo do tempo sua popularidade, no entanto, seu sucesso em se livrar do afastamento deu-se muito mais por sua capacidade de arregimentar apoio junto ao parlamento.

Já os presidentes afastados, além de uma fraca base parlamentar, em sua maioria foram detentores de altas taxas de reprovação, por envolvimento em escândalos ou por fortes crises econômicas, ou em alguns casos por ambos os fatores. O presidente venezuelano Carlos Andrés Perez (1993) e o equatoriano Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1997) são exemplos de governantes afastados imersos em escândalos de corrupção e crise econômica.

O caso brasileiro é emblemático. Tanto o presidente Collor de Mello quanto a presidente Dilma Rousseff chegaram a lograr taxas de reprovação em torno de 70%. Em ambos os casos houve fortes crises econômicas, com altas taxas de inflação e desemprego. O caso de Collor foi agravado pelo anterior confisco da poupança e acusações de ilicitudes, que lhe renderam uma enorme impopularidade. Já no caso da presidente ocorreram sucessivos escândalos de corrupção de grande monta envolvendo alguns dos seus partidários e atores importantes do seu governo, bem como algumas políticas de austeridade propostas ou implementadas no início do seu segundo mandato, tais como elevados aumentos dos preços das tarifas de energia elétrica e dos combustíveis, que lhe renderam aumento da

rejeição. Tanto em 1992 quanto em 2016 ocorreram grandes manifestações populares desaprovando os dois presidentes, formando a tempestade perfeita para ambos caírem.

Se crimes, ausência de base parlamentar mínima e desaprovação popular derubam presidentes e produzem instabilidade, como evitar? Equacionar uma solução para esses três fatores está longe ser uma tarefa trivial, e talvez seja até inexecutável, em especial por que a realidade de cada país é diferente a depender de seu modelo institucional ou mesmo da visão de mundo que cada sociedade possui.

3 BRASIL: A VULNERABILIDADE PRESIDENCIAL

■ Três dimensões de fatores foram decisivas para a queda de Dilma Rousseff: Conjunturais (economia, escândalos de corrupção, impopularidade); Institucionais (legislação que torna os presidentes vulneráveis com excessivo número de hipóteses que contém tipos delitivos abertos) e; Estratégicos (isolamento seguido de confronto) e por último negociação (errando o *timing* de composição de forças congressuais, perdendo assim seu “escudo legislativo”).

No Brasil a legislação que prevê o impedimento do presidente da República é da década de 1950. Em 1988, com a promulgação da Constituição vigente, os constituintes não mexeram nos mecanismos de *impeachment*, traçando linhas bem gerais no texto constitucional e remetendo à legislação específica (sem maioria qualificada, inclusive) os delineamentos e especificidades das hipóteses (chamadas no texto de crimes de responsabilidade, embora não sejam crimes *strictu sensu*) e dos procedimentos.

A legislação define em torno de 65 hipóteses bastante genéricas em que cabe processo de *impeachment*, ou seja, não apenas o número de hipóteses é muito extenso como elas mesmas são bastante imprecisas, deixando a subsunção (encaixe da situação fática ao descritor hipotético-normativo) a cargo das mais variadas interpretações. Essa imprecisão jurídica deixa o presidente bastante vulnerável, abrindo possibilidade para o protocolo dos mais variados pedidos de *impeachment*. Dados da Câmara dos Deputados apontam que desde 1990 foram apresentados 132 pedidos de impedimento contra presidentes da República. A explicação para apenas dois deles terem sido processados reside no poder de veto do Presidente da Câmara dos Deputados. Cabe a ele, discricionariamente, decidir se arquiva, ignora, ou leva adiante os pedidos protocolados na Casa. Ou seja, a escolha de quem presidirá a Câmara Baixa é vital para a sobrevivência do Chefe do Executivo.

A extensa lista de hipóteses abertas, vagas e imprecisas da Lei do Impeachment (ou Lei dos Crimes de Responsabilidade), associada a um Presidente da Câmara não alinhado ao Palácio do Planalto pode desencadear um processo de impeachment. Como as hipóteses são abertas, e a Constituição delegou ao Senado Federal o julgamento de mérito, dificilmente o Judiciário interferirá na interpretação e subsunção das situações levadas ao Legislativo. Em termos de condições necessárias, um aliado na Presidência da Câmara dos Deputados é uma das mais importantes, isso porque se o Executivo não conseguiu eleger um aliado para comandar a Câmara Baixa, significa que ele tem menos que 50% do colegiado.

Mas a grande questão do impedimento não reside nos seus contornos formais, nem nas vias institucionais. Reside na forma e nas circunstâncias em que o processo é formado e o presidente é impedido. O mecanismo de *impeachment* na Inglaterra é o voto de confiança, que dá ao Parlamento a prerrogativa de remover quem ele mesmo elegeu, no caso, o Primeiro Ministro. Como no Presidencialismo o chefe do Executivo é eleito independentemente do Legislativo, a remoção daquele por este seria a última medida em situação de crise, onde se teria a certeza de que a remoção do presidente seria “a solução” para a crise. Isso ocorreu em 1992 com o *impeachment* de Fernando Collor. Sua saída do Planalto se tornou praticamente uma unanimidade, tanto no Congresso quanto nas ruas. Diferente ocorreu no caso de Dilma Rousseff. Sua saída, aparentemente articulada e executada sob a coordenação do seu vice-presidente teve efeitos colaterais sérios, pois interrompeu um mandato presidencial em hipóteses que não atingem a presidente diretamente, mas sua administração, descaracterizando o caráter personalíssimo limitado aos atos da pessoa do presidente, gerando revolta por parte de seus aliados, não apenas no Legislativo, bem como em parcelas da sociedade, arraigando ainda mais um clima de polarização, intolerância e desconfiança.

Dessa forma, o *impeachment* removeu a presidente, mas gerou efeitos colaterais que nos fazem questionar a eficiência do arranjo institucional-democrático. Entre os “efeitos colaterais” que podem ter resultado da aplicação do “remédio” do *impeachment* no Brasil em 2016, sugerimos que o principal consiste no acirramento da polarização política, especialmente na opinião pública.

A literatura de Ciência Política vem apontando o fenômeno da bipolarização da competição no nível das eleições presidenciais desde 1994 (Melo e Camara, 2012; Limongi e Cortez 2010). As candidaturas do PT e do PSDB estariam dividindo o apoio dos demais partidos e do eleitorado de uma forma semelhante à dinâmica dos sistemas bipartidários. Cada uma das duas coligações funcionaria, na disputa pela presidência, como um grande bloco, ambos ideologicamente pró-

ximos ao centro e alternando-se no governo e na oposição. O debate público em torno do processo de *impeachment* em 2016 acompanhou a dinâmica bipolarizada e acirrou os ânimos na sociedade, opondo radicalmente as opiniões dos cidadãos entre favoráveis e contrários ao processo de remoção da presidente.

A bipolarização, entretanto, não se repete no Legislativo, altamente fragmentado e indisciplinado. Estas características do Legislativo permitiram à oposição obter, entre as bancadas do próprio governo, os votos necessários para o *impeachment*. Independente de ser desejável ou não, o episódio do *impeachment* deixou visível o funcionamento individualizado do Legislativo e o poder do parlamentar individual de julgar politicamente o presidente – importante salientar aqui que entre o aceite do processo de *impeachment* em dezembro de 2015 e o afastamento de Dilma Rousseff do poder para ser julgada em maio seguinte, ocorreram 33 votações nominais na Câmara dos Deputados com taxa de governismo superior a 70% dos deputados.

Nestas circunstâncias, o resultado do processo no Legislativo foi interpretado como legal por alguns e como ilegítimo por outros. O comportamento político do brasileiro médio, tradicionalmente classificado como indiferente aos partidos políticos, agora é marcado pelo alinhamento a um dos dois polos e pela rejeição violenta ao outro e seus defensores. O remédio institucional para a crise de governo gerou, portanto, uma crise de confiança.

CONCLUSÕES

■ Segundo Chaisty et al (2012) haveria, na escolha dentre os vários remédios institucionais, um *tradeoff* entre governabilidade e *accountability*: instrumentos que centralizam a dinâmica política no Executivo favorecem a governabilidade, mas reduzem os poderes de controle do Legislativo e dos partidos políticos. O remédio brasileiro do *impeachment*, por outro lado, fragiliza o Executivo e compromete o próprio funcionamento do governo.

No momento em que escrevemos este artigo, não temos ainda tempo de observação suficiente para avaliar em que grau o acirramento pós-*impeachment* compromete a governabilidade. O novo governo tem contado com apoio expressivo no Legislativo, tendo sido bem sucedido no seu maior teste, que foi a votação da PEC do teto de gastos. Entretanto, a legislatura da qual depende a governabilidade hoje é exatamente a mesma que negou apoio à presidente anterior alguns meses atrás. Talvez seja esta uma oportunidade única e interessantíssima para a Ciência Política, de comparar os graus de sucesso de dois presidentes diferentes

diante da mesma legislatura, e entender melhor os desafios da governabilidade no presidencialismo multipartidário. Considerando que em matéria de opinião pública Michel Temer também sofre com profunda falta de legitimidade perante a sociedade e parte de seus ministros, e ele mesmo, estão envolvidos em denúncias de corrupção.

LEON VICTOR de Queiroz Barbosa · Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande.

CLÓVIS ALBERTO Vieira de Melo · Professor Adjunto da Universidade Federal de Campina Grande.

GABRIELA TAROUÇO · Professora Adjunta da Universidade Federal de Pernambuco.

REFERÊNCIAS

- Almeida, Acir (2016) *POLÍTICA DA MUDANÇA INSTITUCIONAL: Processo legislativo no Brasil pós-1988*. In: 40º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu (MG), 24-28 de outubro de 2016.
- Ames, Barry (2002) Party discipline in the chamber of deputies. IN: Morgenstern, S. and Nacif, B. *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ames, Barry (2003). *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- Carey, J. and Shugart, M. (1995) "Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas" *Electoral Studies* vol. 14, n. 4: 417-439
- Chaisty, Paul et al (2012) Rethinking the 'presidentialism debate': conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective, *Democratization*, iFirst, 1-23
- Freitas, Andréa (2016) *Unboxing the Active Role of the Legislative Power in Brazil*. BPSR, v. 20, n. 2.
- Limongi, F. e Figueiredo, A. (1998) "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão" *Lua Nova*, 44.
- LIMONGI, F. e R. CORTEZ. *As eleições de 2010 e o quadro partidário*. *Novos Estudos CEBRAP* 88, 2010.
- Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina (1995). "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados* 38 (3): 497-525.
- Limongi, Fernando e Figueiredo, Argelina (1995). "Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994". *Dados* 38 (3): 497-525.
- Linz, Juan (1991). *Presidencialismo ou Parlamentarismo: faz alguma diferença?* In: Lamounier, B. (org.) *A opção parlamentarista*. São Paulo, IDESP/Sumaré.
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Mercado Aberto/FGV.
- Mainwaring, S. and M. Shugart (1997). "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal." *Comparative Politics* 29(4): 449-471.
- Melo, Carlos Ranulfo e CAMARA, Rafael. *Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil*. *Dados* [online]. vol.55, n.1, pp. 71-117, 2012.
- Pérez-Liñán, Anibal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge, University Press.
- Przeworski, Adam, ALVAREZ, Michael, CHEIBUB, José Antônio, LIMONGI, Fernando (1996). *What Makes Democracies Emerge?* *Journal of Democracy*. Vol 7, n. 1, pp. 39-55.