



Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – PPGCP

Mestrado em Ciência Política

**LOBBY E GRUPOS DE PRESSÃO NO CASO DO IMPEACHMENT DE DILMA
ROUSSEFF EM 2016**

Daniel Máximo Góes de Lima

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Fernandes Veiga

Rio de Janeiro

Dezembro/2020

DANIEL MÁXIMO GÓES DE LIMA

**LOBBY E GRUPOS DE PRESSÃO NO CASO DO IMPEACHMENT DE DILMA
ROUSSEFF EM 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Linha de Pesquisa: Comportamento Político e Eleitoral.

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Fernandes Veiga.

Rio de Janeiro

Janeiro/2021

DANIEL MÁXIMO GÓES DE LIMA

**LOBBY E GRUPOS DE PRESSÃO NO CASO DO IMPEACHMENT DE DILMA
ROUSSEFF EM 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Prof. Dra. Luciana Fernandes Veiga

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Prof. Dr. Luiz Fernando Rodrigues de Paula

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP/UERJ)

Prof. Dr. André Luiz Coelho de Farias

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

Ao Acaso e à Contradição, meus únicos deuses.

AGRADECIMENTOS

Agradeço acima de tudo à minha mãe, Giselda Fortes Máximo, a mulher a quem devo tudo na vida e que nunca, em momento algum, deixou de me incentivar a ir atrás dos meus sonhos.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UNIRIO, sobretudo a meus mestres, sempre atenciosos e competentes, César Sabino, Fernando Quintana, Fabrício Pereira da Silva, Felipe Borba, José Paulo Martins Jr. e Maria Villarreal.

Agradeço especialmente à minha orientadora, Luciana Veiga, com quem aprendi muito durante a elaboração deste trabalho. Através da parceria com ela, tive uma oportunidade única de descobrir a alegria no trabalho acadêmico, tendo hoje, mais do que nunca, a certeza dos rumos profissionais que desejo trilhar.

Sou igualmente grato aos professores André Coelho e Luiz Fernando de Paula pelos pertinentes comentários feitos na minha banca de qualificação, que contribuíram muito para aprimorar o trabalho.

Às amigas do peito e companheiras de mestrado, Maíra de Oliveira, Márcia Charneski, Maria Isabel Lima, Priscila Schmitz e Stephany Brum, por todas as conversas, trocas, risadas, conselhos e reuniões virtuais de ensaio que tanto me ajudaram. Sem vocês, essa caminhada não teria sido a mesma. Minha intenção é levar essa amizade para o resto da vida!

E por último, mas não menos importante, sou grato, do fundo do coração, a meus amigos Achille, Andrea, Anna Luiza, Giulia, João Victor, Lucas, Olga e Thayane, pela paciência com meus devaneios e por serem, sempre que preciso, meu porto seguro e minha segunda família. Devo tudo a vocês.

RESUMO

Este trabalho busca analisar o papel de grupos de pressão no desfecho do processo que culminou com o encerramento prematuro do segundo mandato da ex-presidente Dilma Rousseff. Para isso, primeiro analisamos a crise política brasileira do biênio 2015-2016 à luz do estado da arte, realizando um estudo de caso a partir dele. Mais adiante, definimos o lobby como um conjunto de atividades desenvolvido por grupos interessados em influenciar no teor das decisões tomadas por agentes do poder público para, depois, analisar como tal atividade foi exercida nas contestações sofridas pela presidente. Por fim, para medir a influência da pressão exercida por esses grupos, recorreremos a dados relativos a algumas variáveis que julgamos capazes de explicá-la, como financiamento de campanha e frentes parlamentares das quais participaram Deputados e Senadores da 55ª Legislatura brasileira, responsáveis por apreciar a denúncia oferecida contra a mandatária. As variáveis em questão foram selecionadas por serem, simultaneamente, mecanismos de institucionalização de interesses e fatores capazes influenciar direta ou indiretamente o comportamento de legisladores. As informações contidas nesses dados foram obtidas diretamente dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal Superior Eleitoral e da plataforma de monitoramento de legisladores Atlas Político.

Palavras-chave: Lobby; Grupos de Pressão; Impeachment; Dilma Rousseff; Crises Presidenciais; América Latina.

ABSTRACT

This paper aims to analyse the role of pressure groups in the outcome of the impeachment process that culminated in the preponed ending of former president Dilma Rousseff's second-term. To do so, firstly we approach the Brazilian political crisis that took place between 2015 and 2016 by revisiting academic literature and, then, carrying out a case study about it. Afterwards, we define "lobby" as a set of activities done by interested groups that intend to influence upon the decision-making process in public institutions. Then we examine how these activities were performed during the impeachment crisis and the major riots against Workers' Party government. Finally, in order to measure the pressure exerted by those groups, we gathered data regarding variables we expect to explain it, such as campaign private donors and parliamentary groups legislators participated in during Brazilian 55th legislature. It is worth saying that those were the ones in charge of judging the allegations made against Rousseff. Our variables were selected based on an understanding that they are mechanisms to institutionalize private interests, which are capable of exert influence over legislative behavior. The information contained in our database were collected directly from the Brazilian House of Representatives', Senate's and Superior Electoral Court's websites, and the online monitoring platform Atlas Político.

Keywords: Lobby; Pressure Groups; Impeachment; Dilma Rousseff; Presidential Crisis; Latin America.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1. CRISE E INSTABILIDADE PRESIDENCIAL NA AMÉRICA LATINA: O CASO DE DILMA ROUSSEFF EM 2016	18
1.1. A Instabilidade Política na América Latina: O que diz a literatura?	18
1.2. Do Céu ao Inferno: Traços Gerais do Caso Dilma	25
1.2.1. Dilma x Setor Privado	30
1.2.2. Dilma x Lava-Jato	32
1.2.3. Dilma, Instituições de Controle e o STF	37
1.2.4. Dilma, o Legislativo e a Sociedade Civil: Mudança de Rumos	42
1.2.5. Legislativo, Ruas e Mídia: Revés de Dilma, Fortuna de Temer	60
Considerações Parciais	67
2. LOBBY E GRUPOS DE PRESSÃO: PRINCIPAIS CONCEITOS, HISTÓRIA E O CASO BRASILEIRO.....	70
2.1. Lobby e Grupos de Pressão: O quê? Quem? Quando? Como? Onde? Por quê?	70
2.2. Condições para o Sucesso e Profissionalização de Grupos de Pressão.....	74
2.3. O Lobby no Brasil e ao Redor do Mundo: Marcos Histórico-legais e Perfis de Atuação 79	
2.3.1. Breve História do Lobby no Brasil	86
2.4. Grupos de Pressão Internos vs. Dilma: um Olhar Institucional	89
2.4.1. Pressão Política e Banalização do Impeachment	92
2.4.2. Incentivos Institucionais Para uma Rebelião Parlamentar	95
2.5. Grupos de Pressão Externos vs. Dilma: Estratégias Concretas em prol do Impeachment	100
Considerações Parciais	110
3. O LOBBY NAS VOTAÇÕES DO IMPEACHMENT: ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS.....	113
3.1. Metodologia	114
3.2. Análise de Resultados.....	119
3.2.1. Câmara dos Deputados	119
3.2.2. Senado Federal	125
Considerações Parciais	130
CONCLUSÕES.....	136
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136

LISTA DE FIGURAS

GRÁFICO I – Índice de Confiança Empresarial (IBRE-FGV)

IMAGEM I – Capa da Revista Veja sobre Lula e Dilma – (23/10/2015)

TABELA I – Indicadores Econômicos na Era Dilma (2011-2016)

GRÁFICO II – Evolução do Risco-País (EMBI 2006-2016)

IMAGEM II – Procurador Dallagnol apresenta o ex-presidente Lula como peça-central da Operação Lava-Jato (14/09/2016)

TABELA II – Taxa de Fidelidade de Partidos da Base Aliada nos Governos Dilma

GRÁFICO III – Investimento Direto Estrangeiro na Era Dilma

IMAGEM III – Cartaz do Movimento Brasil Livre veiculado nas redes sociais (05/02/2016)

TABELA III – Indicadores Econômicos na Era Temer (2016-2018)

GRÁFICO IV – Teor das Manchetes dos Principais Jornais Brasileiros sobre a Crise do Governo Dilma

IMAGEM IV – Partidos da Base Aliada de Dilma x Partidos da Base Aliada de Temer

TABELA IV – Princípios Norteadores do Lobby (OCDE)

GRÁFICO V – Teor das Notícias sobre o Governo Federal (2015-2017)

IMAGEM V – Cronologia do Caso Dilma

TABELA VI – Distribuição Ideológica dos Deputados Brasileiros na 55ª Legislatura

GRÁFICO VI – Risco-País EMBI (2016-2018)

IMAGEM VI – Reunião de Manifestantes Pró-impeachment com Lideranças Parlamentares (27/03/2015)

TABELA VI – Frequência Simples da Variável Dependente e das Variáveis Independentes (Câmara dos Deputados)

IMAGEM VII – Panfletos Divulgados pelo MBL em Sedes da AGU

TABELA VII – Correlações Bivariáveis (Variável Dependente x Variáveis Independentes: Câmara dos Deputados)

TABELA VIII – Testes Omnibus de Coeficientes do Modelo (Senado Federal)

TABELA IX – Resultados do Modelo de Regressão Logística (Câmara dos Deputados)

TABELA X – Distribuição Ideológica dos Senadores Brasileiros da 55ª Legislatura

TABELA XI – Frequência Simples da Variável Dependente e das Variáveis Independentes (Senado Federal)

TABELA XII – Correlações Bivariáveis (Variável Dependente x Variáveis Independentes: Senado Federal)

TABELA XIII – Testes Omnibus de Coeficientes do Modelo (Senado Federal)

TABELA XIV – Resultados do Modelo de Regressão Logística Binária (Senado Federal)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia-Geral da União

BACEN – Banco Central do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

DEM – Democratas (Partido)

DIAP – Departamento de Ação Intersindical

FIEG – Federação das Indústrias do Estado de Goiás

FIEP - Federação das Indústrias do Estado do Paraná

FIERJ – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

FIESC – Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina

FHC – Fernando Henrique Cardoso

ICE – Índice de Confiança Empresarial

IED – Investimento Estrangeiro Direto

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MBL – Movimento Brasil Livre

MPL – Movimento Passe Livre

MP – Medida Provisória

NME – Nova Matriz Econômica

MPC – Ministério Público de Contas

OLJ – Operação Lava-Jato

PGR – Procurador-Geral da República

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PROS – Partido Republicano da Ordem Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PV – Partido Verde

SD – Solidariedade

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SINQFAR – Sindicato das Indústrias Químicas e Farmacêuticas do Estado do Paraná

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

INTRODUÇÃO

O processo de impeachment de Dilma Rousseff, ocorrido no biênio 2015-2016, foi mais um capítulo na história recente de quedas precoces sofridas por mandatários latino-americanos, após a redemocratização do continente a partir da década de 1980. Naturalmente, cientistas políticos vêm devotando grande atenção à análise da instabilidade política crônica na América Latina.

Sobre ela, a literatura especializada, até o presente momento, elenca um conjunto de quatro grandes fatores que catalisam a queda de presidentes eleitos na região: (a) crise econômica associada à implementação de políticas de ajuste fiscal; (b) envolvimento pessoal do presidente ou de seu partido em escândalos de corrupção; (c) status minoritário no Legislativo; e (d) grandes manifestações de rua (HOCHSTETLER, 2007; PÉREZ-LIÑÁN, 2009; 2014).

Diante de um cenário de crise econômica, no qual eclodem grandes manifestações de rua, alguns desses estudos (PÉREZ-LIÑÁN, 2014) apontam que um “escudo parlamentar” do presidente se enfraqueceria progressivamente, deixando-o vulnerável a ameaças à sua permanência no cargo, tais como impeachments e pedidos de renúncia. Em outro cenário, permeado por embates entre os poderes Legislativo e Executivo, o presidente, para preservar seu mandato, poderia agarrar-se a um “escudo popular” (COELHO; VALENTE, 2018).

O caso brasileiro se mostra bastante desafiador para as formulações desses estudos e oferece uma nova agenda de pesquisa. Afinal, se tanto Dilma quanto Temer tiveram seus nomes associados a denúncias de corrupção, implementaram políticas de ajuste em meio a um cenário de crise econômica e enfrentaram contestações nas ruas em meio a índices de popularidade¹ muito baixos, por que somente Dilma perdeu seu “escudo parlamentar”?

Outra problemática a ser investigada seria: se tanto Dilma – após sua reeleição em 2014 – quanto Temer optaram por políticas econômicas de ajuste, sofreram acusações de corrupção e amargaram baixíssimos índices de popularidade, por que a perda do “escudo popular” só foi suficiente para derrubar Dilma?

Nesse sentido, nosso objetivo geral neste trabalho é analisar o efeito dos lobbies no processo de impeachment da presidente Dilma, sobretudo na perda de seu escudo parlamentar. Mais especificamente, a principal pergunta que motiva o trabalho é: “qual foi o efeito do lobby nas

¹ Por “popularidade”, entendemos a soma de índices e ótimo e bom em pesquisas de opinião realizadas por institutos como Datafolha e Ibope (SINGER, 2015).

votações-chave do impeachment na Câmara dos Deputados e no Senado Federal? ”. Em termos operacionais, tomando a literatura especializada como apoio, o lobby pode se expressar em financiamento de campanha e através de apoio a bancadas de defesa de interesses econômicos. Assim, acompanharemos a votação de parlamentares tendo em mente o recebimento de financiamento de campanha declarado e o pertencimento a determinadas bancadas que a literatura especializada associa a práticas de lobby.

Desse modo, desejamos elucidar as peculiaridades da crise política brasileira iniciada a partir de 2015, e cujos efeitos são sentidos até os dias atuais. Esses grupos, conforme veremos, atuaram tanto interna quanto externamente às estruturas representativas e burocráticas do Estado brasileiro.

Elucidadas essas peculiaridades e nos valendo das mesmas variáveis mencionadas anteriormente, teremos ainda como objetivos específicos: analisar o processo de impeachment da presidente Dilma a partir das principais formulações oferecidas pela literatura especializada na análise das contestações sofridas por presidente na região latino-americana; identificar que componentes levam ao impeachment, de acordo com essa literatura, e que se fizeram presentes no mandato do presidente Temer, que logrou barrar duas denúncias oferecidas pelo Procurador-Geral da República contra ele, impedindo o avanço de um novo processo de impeachment.

Esses objetivos serão desenvolvidos no primeiro capítulo, durante o qual serão utilizadas como metodologia o método comparativo e o estudo de caso. As conclusões parciais sugerem que os grupos de pressão, no caso de Dilma, agiram no sentido de fomentar a perda do escudo parlamentar e fragilizar o escudo popular, insuflando grandes movimentações e formando, no seio das ruas, uma coalizão heterogênea de segmentos sociais contra o governo. Já no caso de Temer, tais grupos agiram em sentido contrário, isto é, para preservar o escudo parlamentar e não fomentar ou apoiar passeatas ou contestações de rua.

O terceiro objetivo deste trabalho é descrever como as manifestações que tomaram as ruas a partir do ano de 2015 foram insufladas por grupos de pressão. Não nos aprofundaremos muito neste aspecto. Faremos um esforço no sentido de reconstituir as informações veiculadas na mídia brasileira, jogando luz sobre a atuação dos grupos responsáveis por tais manifestações. Essa discussão será feita na última seção do capítulo dois.

O quarto e mais importante objetivo específico deste trabalho será medir a influência dos lobbies na perda do escudo parlamentar da presidente Dilma, aqui materializado nos votos dos

Deputados e Senadores na apreciação da denúncia oferecida contra ela. Para isso, nos valem de uma metodologia quantitativa, mais especificamente com a técnica de análise de regressão logística binária, tendo como variáveis dependentes o voto na admissibilidade do impeachment na Câmara dos Deputados e o voto pela condenação da presidente no Senado Federal. As variáveis independentes, a fim de mapear os lobbies, foram vinculadas ao financiamento de campanha e ao pertencimento a bancadas temáticas ligadas aos interesses de grupos econômicos específicos. Abordaremos essa temática durante o terceiro e último capítulo deste trabalho.

No capítulo dois, traremos uma discussão a respeito do conceito de lobby e a sua relação com o financiamento de campanha e as bancadas temáticas, que nos serviram como base para instrumentalizar as variáveis independentes, tal como foram feitas. Já no capítulo três, apresentamos o estudo empírico das votações propriamente ditas.

Em termos metodológicos, nossa investigação, nos dois primeiros capítulos, é um estudo de caso descritivo e explanatório. Na definição de Urizzi (2017, p.23-24), o estudo de caso é “um tipo específico de pesquisa que visa encontrar o maior número de explicações e as descrições mais abrangentes a respeito de uma situação social específica”. Nessa linha, utilizaremos como técnica a análise de documentos e dados secundários² (LAKATOS; MARCONI, 2003, p.170) relativos ao contexto da crise política e às etapas de tramitação do processo de impeachment nas duas casas do Congresso Nacional.

Seguindo ainda o entendimento³ de Urizzi (2017, p.17), nosso trabalho também lançará mão do método comparativo no intuito de realçar as diferenças entre os cenários de contestação enfrentados por Dilma e Temer durante seus respectivos mandatos. Aqui, nos valeremos mais especificamente do chamado “método da diferença” (LLAMAZARES; PARADELA, 2017, p.25), comparando casos com algumas variáveis independentes comuns, mas com resultados diferentes (variáveis dependentes) em virtude de uma variável independente que se manifesta de forma diferente nos dois casos em questão. Assim, nossas variáveis dependentes são o apoio legislativo e a queda ou continuidade do presidente, enquanto a variável independente é o lobby.

² Na definição oferecida por Lakatos e Marconi (2003), dados secundários são aqueles que não são obtidos diretamente pelo próprio pesquisador, sendo antes obtidos por outras fontes, tais como jornais, revistas, livros, etc.

³ Para Urizzi (2017, p.17), o método comparativo “permite o exame de padrões de diferenças e similaridades em um número moderado de casos”.

No terceiro capítulo, nossa metodologia será quantitativa, mais especificamente a elaboração de um modelo de regressão logística binária utilizando um conjunto de variáveis que, acreditamos, será capaz de mensurar a influência dos lobbies junto ao Congresso Nacional.

Consideramos como variável dependente o voto dos parlamentares brasileiros no processo de *impeachment* e, como variáveis independentes, as bancadas parlamentares e os doadores privados de campanha. Utilizaremos ainda, como variáveis de controle, a situação congressual do partido do parlamentar e o posicionamento ideológico do partido do parlamentar. Os dados foram extraídos dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral e da base do Atlas Político⁴ a respeito de senadores brasileiros.

Nossas hipóteses, melhor detalhadas no último capítulo, podem ser agrupadas em três grandes grupos: (1) aquele que enfatiza o papel expressivo do pertencimento a bancadas temáticas sobre as posições assumidas por congressistas nas duas votações-chave realizadas no Congresso Nacional durante o processo de impeachment da presidente Dilma; (2) aquele que ressalta o impacto dos principais doadores privados de campanha sobre os votos a respeito da denúncia; e (3) aquele que chama atenção para o papel dos partidos e da ideologia nas posições assumidas pelos congressistas.

No que concerne à estrutura do texto, a dissertação é composta por três capítulos mais as conclusões. No primeiro capítulo, inicialmente faremos uma revisão teórica mais aprofundada acerca das contribuições de alguns dos principais autores que se dedicam à análise das formas de instabilidade política na América Latina.

Depois, realizaremos uma reconstrução histórica detalhada do biênio 2015-2016 na política brasileira. Nesse momento, enfatizaremos as principais características do processo de contestação política que culminou na destituição de Rousseff da presidência por meio de impeachment, salientando as nuances do caso. Por último, realizaremos uma breve comparação entre os cenários de contestação enfrentados por Dilma e Temer, enfatizando as diferenças entre ambos.

⁴ Segundo definição que consta em seu próprio sítio eletrônico, <http://atlaspolitico.com.br/>, o Atlas Político “é uma plataforma para inteligência de dados e engajamento político”. Seu objetivo é, ainda, desenvolver “tecnologias que criam transparência, melhoram a qualidade da representação e fortalecem a democracia”.

Desejamos, assim, compreender de que formas o impeachment sofrido por Dilma se aproxima ou se distancia dos prognósticos formulados pela literatura especializada a partir da análise de outros casos de quedas presidenciais na região.

A partir disso, nos focamos na importância da atuação política dos lobbies para a perda do escudo popular e parlamentar de Dilma, com ênfase neste último. Em suma, procuramos compreender como essas contestações contribuíram para o desfecho que tomou a crise do impeachment.

No segundo capítulo, primeiro ofereceremos uma definição daquilo que entendemos por lobby e grupos de pressão e faremos uma breve retrospectiva da presença desses conceitos na história política brasileira. Mais à frente, abordaremos a atuação específica de grupos de pressão no caso concreto do impeachment de Dilma Rousseff, prezando tanto por um olhar institucional quanto por uma análise das estratégias adotadas no âmbito da sociedade civil.

Por fim, no terceiro capítulo, analisaremos os dados obtidos diretamente do Atlas Político e do sítio da Câmara dos Deputados. Desenvolvido por cientistas políticos especializados em estudos legislativos, o software se dedica a fornecer informações úteis para o monitoramento de trajetórias e atuações de congressistas brasileiros. Por meio desses dados, buscamos medir empiricamente o impacto da atuação dos grupos de pressão sobre os parlamentares responsáveis por apreciar a denúncia por crime de responsabilidade oferecida contra Dilma Rousseff.

1. CRISE E INSTABILIDADE PRESIDENCIAL NA AMÉRICA LATINA: O CASO DE DILMA ROUSSEFF EM 2016

Neste capítulo, serão três os objetivos aos quais nos dedicaremos. Em primeiro lugar, faremos uma revisão da literatura especializada na análise dos padrões de instabilidade política na região latino-americana. Nesse momento, destacaremos as principais variáveis mobilizadas por estudiosos para explicar o fenômeno.

A seguir, nos valendo de uma série de dados secundários, reconstituiremos o cenário político de crise iniciado a partir 2015, com o qual Dilma Rousseff se deparou após obter nas urnas sua reeleição para a Presidência da República. Enfatizaremos, aqui, o papel de diversos atores e frentes que, em diferentes momentos, contribuíram para a contestação ao mandato da presidente, tais como economia, mídia, Judiciário, Legislativo, burocratas ligados a instituições de controle, empresários e movimentos liberal-conservadores da sociedade civil.

Por último, realizaremos uma breve comparação dos cenários de contestação enfrentados por Dilma e seu vice e sucessor, Michel Temer, dando ênfase na relação de cada um com o Legislativo e a sociedade civil – com ênfase na cobertura dos principais veículos de comunicação sobre as crises políticas de seus respectivos. Com isso, nosso objetivo é compreender como somente a primeira perdeu seu apoio parlamentar, enquanto o último logrou mantê-lo e até ampliá-lo.

1.1. A Instabilidade Política na América Latina: O que diz a literatura?

Com a redemocratização da região latino-americana entre as décadas de 1970 e 1980, prevalecia uma percepção otimista de que os governos civis, eleitos em pleitos livres e democráticos, poderiam melhorar, por intermédio de reformas de mercado, os indicadores econômicos de países da região, no geral bastante deteriorados após o período de governos militares autoritários, e trazer estabilidade política e social, com a convergência de toda a sociedade em torno do ideal democrático.

No entanto, em muitos momentos todo esse otimismo se mostrou exagerado, com a persistência de quedas precoces de presidentes eleitos, em meio a cenários de conflito político e social

gerados por um determinado conjunto de fatores de instabilidade. Sobre essas quedas e seus fatores, muitos são os trabalhos que oferecem análises importantes (STOKES, 2001; HOCHSTETLER, 2007; PÉREZ-LIÑÁN, 2009; CAMPELLO, 2013; PÉREZ-LIÑÁN, 2014; SOLER, 2015; COELHO, 2016; COELHO; VALENTE, 2018).

Hochstetler (2007) e Pérez-Liñán (2009) argumentam que as quedas de presidentes democraticamente eleitos são o principal indício de uma tendência ampla na política latino-americana: a conciliação entre instabilidade de governo e a estabilidade de regime.

Para Pérez-Liñán (2009), com o enfraquecimento das Forças Armadas como ator de governo a partir do fim da Guerra Fria, o instrumento da intervenção militar, largamente utilizado em décadas anteriores, perdeu força em meio à submissão dos sistemas políticos a autoridades civis. Foi necessário, assim, encontrar um novo método para resolver eventuais crises políticas sem que, para isso, se ameaçasse o regime democrático.

Pérez-Liñán ressalta ainda que o passado recente da região nos mostra que, em um contexto de fortalecimento dos movimentos sociais perante os sistemas políticos e maior liberdade de imprensa, com grandes corporações de comunicação assumindo o papel de guardiões da moral pública e da democracia, o instrumento a que os países recorrem com mais frequência é o julgamento político. Nesse cenário, o autor também enfatiza que tanto escândalos midiáticos como o desempenho da economia criariam indignação popular contra o presidente, instigando meios de comunicação a investigar indícios de corrupção.

Hochstetler (2007), por sua vez, destaca três principais fatores de contestação aos presidentes latino-americanos: envolvimento pessoal em escândalos de corrupção, status minoritário no Legislativo e diretrizes econômicas neoliberais. Segundo cálculo da autora, presidentes com essas características, na década de 1990, enfrentam 38,6% mais chances de serem contestados durante seus mandatos.

Outro elemento importante trazido por Hochstetler (2007) para a discussão é o papel exercido pelos protestos de rua. Em sua visão, as ruas, quando tomadas por uma coalização ampla e heterogênea de setores da sociedade civil, seriam o poder moderador dos novos regimes civis, uma vez que, de todas as presidências contestadas que foram analisadas em seu trabalho, aqueles governantes contestados exclusivamente pelo Legislativo lograram concluir seus mandatos. Em contrapartida, quando o clamor popular contra os presidentes não encontrava eco institucional, as contestações prosseguiram por si sós e, em muitas oportunidades, obtiveram

sucesso em seus objetivos. Os legisladores, então, só poderiam exercer seu poder contra os presidentes quando têm aliados na sociedade civil.

Hochstetler (2007) aponta ainda que é comum que Congresso e movimentos da sociedade civil formem uma aliança contra o chefe do Executivo, quando há evidências do envolvimento pessoal dele em escândalos de corrupção. A união entre ambos é funcional, pois, primeiro, permite que os legisladores saiam vitoriosos dos embates com o presidente, e depois, que os integrantes dos movimentos alcancem seus objetivos.

Assim, Pérez-Liñán (2009) e Hochstetler (2007), cada um à sua forma, entendem que os presidentes latino-americanos teriam se tornado mais vulneráveis quando se formam coalizações sociais amplas – Imprensa, sindicatos, classe média, Legislativo, etc. – que pedem a sua renúncia.

Em outro trabalho, Pérez-Liñán (2014) afirma que contestações a presidentes vindas de manifestações populares podem ser neutralizadas com forte apoio no Congresso – ou um “escudo legislativo” –, assim como ameaças legislativas ao Executivo podem ser minadas com protestos nas ruas feitos por movimentos cooptados – ou um “escudo popular”, para usar expressões cunhadas pelo próprio autor. Em outras palavras, as forças que às vezes conspiraram para encerrar o mandato precocemente podem ser as mesmas que permitem ao presidente resistir.

O escudo legislativo, isto é, um cenário em que o presidente conta com grandes poderes partidários e seu partido controla a maioria dos assentos, tenderia a ser mais forte em períodos de crescimento econômico e mais fraco em tempos de recessão econômica e inflação. Quanto mais a elite política fica ao lado do Executivo, mais os protestos de rua tendem a minguar, já que será necessária maior capacidade de organização e mobilização para desestabilizar o governo. Se o presidente enfrenta uma ameaça e não dispõe de nenhum escudo, a tendência é que ele seja removido; se, ao contrário, dispuser de um escudo, seja ele qual for, ao enfrentar uma ameaça, tende a ser preservado no cargo.

Assim, para Pérez-Liñán (2014), as ameaças representadas por movimentos sociais representariam a principal fonte de instabilidade presidencial. Por outro lado, os presidentes, após os episódios de quedas nos anos 1990, teriam aprendido sobre a necessidade de mobilizar algum grau de apoio popular.

Durante a década de 1990, portanto, os movimentos populares que tomaram as ruas em diversos países na América Latina foram motivados, em grande medida, pela ideia de um fracasso das reformas de mercado em produzir melhor distribuição de renda na região. Em alguns casos, a descrença política foi gerada por uma mudança brusca de rumos do governo em relação ao que fora prometido durante a campanha eleitoral.

Stokes (2001) foi uma das primeiras a abordar o assunto. No período em análise, marcada por uma reorientação das econômicas latino-americanas para modelos neoliberais, a pesquisadora observa que muitos foram os políticos de discursos intervencionistas que, quando eleitos, adotaram medidas na direção de uma agenda pró-mercado, de cunho liberalizante. A isso, a autora deu o nome de *policy switch*.

Em seu trabalho, aqueles governos que não desejam nada além de promover o bem-estar de suas bases podem mudar seus programas de governo em direção a políticas impopulares, desde que motivados pela percepção de que, fazendo isso, trarão maiores benefícios para seus eleitores. Apesar de violar a confiabilidade democrática e causar desinformação, o estelionato eleitoral representaria um esforço em preservar a população dos efeitos negativos gerados pelo rompimento com a dinâmica dos mercados.

A mudança de rumos de uma presidência, para Stokes, se justificaria então pela volatilidade das preferências dos eleitores e pela percepção, por parte do chefe do Executivo, de que a economia do país se encontra em condições diferentes daquelas imaginadas durante a campanha.

Aprofundando essa discussão, Campello (2013) mostra que a persistência de políticas pró-mercado na América Latina pode ser explicada pela necessidade dos diferentes governos em conquistar a confiança dos investidores internacionais, em países que sofrem com uma escassez crônica de dólares no interior de suas economias. Em sua percepção, os estelionatos eleitorais na região seriam praticados em uma única direção: de políticas intervencionistas, de caráter distributivo, rumo a políticas liberalizantes, voltadas para a atração de investimentos vindos do exterior. Esse é, assim, um dilema quase que exclusivo de presidentes com plataforma eleitorais de esquerda, já que não há dissonâncias entre a agenda de candidatos neoliberais e a agenda desejada pelo mercado.

Nos sistemas políticos latino-americanos, a autora demonstra que os presidentes com maior tendência a praticar estelionatos eleitorais são aqueles de plataforma intervencionista,

empossados em meio a crises cambiais e inseridos em partidos e sistemas políticos em que o Executivo goza de amplas prerrogativas constitucionais que limitam o poder de ação do Legislativo (CAMPELLO, 2015, p.446).

Se, em outra hipótese, as promessas de campanha não forem cumpridas e os indicadores econômicos e sociais piorarem, Coelho (2017) ressalta que a chance do presidente sofrer alguma forma de contestação tenderia a subir, com os congressos levando a melhor em “quedas de braço” contra o chefe do Executivo, precipitando sua saída do poder.

Analisando três casos⁵ de quedas ou tentativas de derrubada de mandatários na América Latina na última década, Coelho e Valente (2014) também observam, tal como Pérez-Liñán (2014), um movimento de aprendizado por parte dos atores políticos na região. A diferença é que, para os primeiros, a lição teria sido aprendida pelas elites rivais dos governos progressistas que, ganhando forças em meio a um contexto de forte acirramento político e dificuldades econômicas estruturais enfrentadas por esses governos, encontraram novas formas de depor mandatários identificados com a esquerda do espectro político.

A principal delas é o que parte da literatura vem chamando de “neogolpe”, um fenômeno regional caracterizado como uma “forma de destituição complexa cuja principal característica é a ausência do uso da força e a aparente manutenção da ordem institucional” (COELHO; VALENTE, 2018, p.72; PEREIRA DA SILVA, 2019; SOLER, 2015).

“Neogolpismo” ainda é um termo pouco presente na ciência política latino-americana. Na formulação de Pereira da Silva (2019, p.93), por exemplo, a última década, na América Latina, foi marcada pela ascensão de novas direitas através de uma nova modalidade de forçamento – ou mesmo quebra – das regras do jogo democrático. Nela, golpes de Estado seriam concretizados sem participação direta dos militares, por meio de interpretações distorcidas de leis e instituições políticas, particularmente do mecanismo do impeachment. Uma das principais formulações presente na literatura define o neogolpismo como uma “forma de golpe de Estado legal na aparência que busca seu processamento preferencialmente por meio de instituições vigentes e do cumprimento de ritos formais” (PEREIRA DA SILVA, 2019, p.94).

Soler (2015), por sua vez, oferece definição parecida quando argumenta que os novos golpes de Estado são golpes constitucionais, que se caracterizam por fazer uso de mecanismos

⁵ Tratam-se do golpe contra Manuel Zelaya em Honduras, no ano de 2009; a tentativa frustrada de golpe contra Rafael Correa no Equador, em 2010; e o impeachment-relâmpago contra Fernando Lugo no Paraguai, em 2012.

constitucionais para acobertar as interrupções de mandatos conferidos de forma democráticas, nas quais têm participação, inclusive, de outras autoridades democraticamente eleitas. Sendo assim, os novos golpistas, em sua definição, se empenhariam não apenas em legitimar suas ações a posteriori, mas sobretudo em demonstrar a legalidade de cada um dos atos que os levam a suplantar o poder Executivo.

Golpe ou não, o que parece claro é que a preocupação com o respeito à legalidade durante o julgamento de um chefe de Executivo, nos moldes anteriormente descritos, é um sintoma da própria legislação criada para regular o dispositivo do impeachment no Brasil. Com os ritos estabelecidos por ela, criou-se um incentivo institucional para que, na prática, brechas legais crônicas sejam aproveitadas para punir o mandatário de turno e travestir como estritamente jurídico aquilo que é essencialmente político: a contestação que lhe é dirigida em meio a um clima de político de enorme desgaste.

Uma evidência para sustentar esse argumento é o artigo publicado no jornal “O Estado de São Paulo” poucos dias após a abertura do processo por Eduardo Cunha, por Mafei (2015). Nele, o jurista da Universidade de São Paulo mostra que a Lei federal nº 1.079/1950, responsável por definir no ordenamento jurídico brasileiro as hipóteses de remoção de um presidente eleito do cargo, valeu-se de uma categoria demasiado ampla – “crimes de responsabilidade” –, para julgar o mandatário da vez. Essa categoria, em última instância, abriria espaço para que quaisquer atos praticados durante o exercício do mandato sejam enquadrados como tais.

A vagueza da categoria “crime de responsabilidade”, continua Mafei (2015), não foi gerada como mera obra do acaso. Muito pelo contrário, foi construída propositalmente por defensores do parlamentarismo – com destaque para o deputado Raul Pilla – como um mecanismo legal para frear, dentro de um sistema presidencialista essencialmente permeado pelo mandato fixo do chefe do Executivo, os arroubos autoritários da centralização política herdada do Estado Novo varguista (1937-1945), de caráter fortemente autoritário. Trata-se, então, de uma “parlamentarização” do presidencialismo.

Nesse sentido, a exposição de motivos feita durante o julgamento de admissibilidade do impeachment, e presente nos anais do Senado, é bastante reveladora ao dizer que: “o impeachment é caracteristicamente uma instituição política, cujo objeto não consiste propriamente em castigar delitos (sic) mas principalmente em substituir um funcionário por outro melhor no intuito de obter um bom governo” Mafei (2015 *apud* ANAIS DO SENADO, Vol. XVIII, jun. 1948, p. 293).

Outra evidência significativa de como a lei 1.079/50 deixou brechas para serem exploradas pelos parlamentares em tempos de crise política e desgaste do Executivo é o livro lançado por Renan Calheiros, presidente do Senado Federal durante as sessões que confirmaram o afastamento provisório e depois definitivo de Dilma Rousseff da Presidência da República.

Na publicação, o Senador, além de apontar uma instabilidade crônica no presidencialismo de coalizão brasileiro, afirma que “(...) não há discrepâncias quanto à natureza intrinsecamente desestabilizadora da Lei 1.079/50, anacrônica e falha. Todos os presidentes enfrentaram processos análogos e alguns os superaram politicamente”. (BRASIL, 2016, p.13).

Somam-se a essa vagueza legal outros dois fatos: primeiro, que a Lei Nº 10.028/2000⁶ ter incluído no Código Penal Brasileiro uma série de condutas referentes à ordenação de despesas sem autorização legal, em um país que, por ter dimensões continentais, frequentemente se vê obrigado a elevar o volume do gasto público; segundo, o fato de a própria Constituição Federal de 1988 estabelecer, por meio dos artigos 86 e 52 §1, por meio da Emenda Constitucional nº 23/1999, a competência privativa do Senado Federal para processar e julgar o presidente e o vice-presidente da República nos crimes de responsabilidade.

Ao atrair para si a competência na apreciação do mérito acerca desses crimes, o legislador brasileiro conferiu um caráter fundamentalmente político ao julgamento motivado por violação à responsabilidade por parte do Executivo federal. Além disso, inexiste, no texto constitucional, o uso da expressão “crime de responsabilidade” aplicado a atos praticados por parlamentares, sendo limitado a Ministros de Tribunais Superiores, de Estado, ou ainda, a chefes do Executivo. O cenário institucional brasileiro, nessa matéria, é de proeminência do Legislativo sobre o Executivo.

Dito de outro modo, a lei em destaque foi concebida, no argumento de Mafei (2015), como uma forma de retirar presidentes eleitos do cargo, nos moldes de um voto de desconfiança típico de sistemas parlamentaristas. Essa tese vem sendo amplamente discutida no interior da ciência política brasileira (PEREIRA DA SILVA, 2019; COELHO; VALENTE, 2018; MENDES, 2018; KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018).

⁶ Esse dispositivo, inclusive, foi evocado pelo Deputado Júlio Lopes (PP-RJ) em suas intervenções nas sessões da Comissão Especial do Impeachment. Ver: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0196/16>. Acesso em: 3 de nov. de 2020.

Mais recentemente, essa mesma ciência política percebeu ainda o papel de destaque que o Judiciário vem exercendo nas contestações a presidentes latino-americanos, levando em conta, inclusive, o caso Dilma. Nessas interpretações, destaca-se, seja positiva ou negativamente, sobretudo a ascensão do discurso do combate à corrupção e sua subsequente penetração no interior de meios de comunicação, tribunais e órgãos de controle do Estado brasileiro, engajando seus respectivos membros em uma espécie de cruzada moral contra os vícios corruptivos e endêmicos do sistema político brasileiro. (VIANA, CARLOMAGNO E CARVALHO, 2017; MENDES, 2018; ABRANCHES, 2018).

De diferentes formas, todos os autores aqui elencados abordam possíveis fatores de contestação que podem provocar o encerramento precoce de uma presidência na América Latina. Por fator de contestação entendo frente ou área de governo em que um governante pode ter sua legitimidade no cargo questionada por outros atores políticos que gozam de igual legitimidade para realizar esse questionamento.

1.2. Do Céu ao Inferno: Traços Gerais do Caso Dilma

O impeachment de Dilma Rousseff em 2016 foi uma quebra de expectativa nos rumos projetados para o Brasil no início da década passada. No final de 2010, a maioria da população brasileira nutria expectativas positivas em relação ao desempenho de Dilma no cargo máximo do país, após seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, deixar a presidência com alta popularidade e aprovação recorde de cerca de 87%⁷.

Eram tempos do Cristo Redentor decolando na capa da conceituada revista britânica *The Economist*⁸, que chegou a colocar o Brasil como a “maior história de sucesso na América Latina”, frisando a descoberta das reservas do pré-sal e as exportações para países asiáticos, em um cenário externo altamente favorável que ficou conhecido como “*boom de commodities*”⁹. O clima de otimismo geral foi reforçado após o país conquistar o direito de sediar megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

⁷ <https://oglobo.globo.com/politica/governo-lula-termina-com-aprovacao-recorde-diz-cniibope-2908852>. Acesso em 15 de dez. de 2019.

⁸ <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2009/11/12/economist-transforma-cristo-redentor-em-foguete-e-diz-que-brasil-decola.htm?>. Acesso em: 15 de dez. de 2019.

⁹ <https://www.imf.org/pt/News/Articles/2018/06/20/blog-how-the-commodity-boom-helped-tackle-poverty-and-inequality-in-latin-america>. Acesso em: 28 de set. de 2020.

No entanto, o otimismo não se confirmou na prática. A crise econômica global, iniciada entre 2007 e 2008, desembarcaria no Brasil nos anos seguintes, com as quedas do preço das *commodities* e, por consequência, da arrecadação do Estado (CARVALHO, 2018).

Mesmo assim, o primeiro governo Dilma teve início adotando um pacote de medidas que ficaria conhecido nos principais veículos de imprensa como “Nova Matriz Econômica” (NME). Suas diretrizes combinavam pontos como redução de juros, reformas no setor elétrico, controle de capitais, desvalorização do real, a contenção de gastos e investimentos públicos e uma política de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia (IANONI, 2013; SINGER, 2015; CARVALHO, 2018; DE PAULA; SANTOS; MOURA, 2020).

A combinação entre pontos de uma agenda ortodoxa e outra heterodoxa, associada à manutenção da política de valorização do salário mínimo e das políticas de transferência de renda, ambas fortalecidas durante os anos Lula, foi considerada como parte de uma estratégia de crescimento pela via do consumo de massa, tida por parte da literatura como típica de um social-desenvolvimentismo (DE PAULA; SANTOS; MOURA, 2020).

Apesar da mudança de diretrizes, o desenvolvimentismo dos anos Dilma não durou muito. Já no primeiro semestre de 2013, após um modesto crescimento no PIB no ano anterior, o Banco Central volta a subir os juros, comprometendo em grande medida os pilares da NME, sobretudo a ampliação de créditos ao consumo e ao setor privado. O que se seguiu a isso foram “corte investimentos públicos, aumento da taxa de retorno nas concessões, diminuição das restrições ao capital especulativo e privatizações na área de transportes” (SINGER, 2015, p.50). Essa leitura, como ainda veremos, contrasta com grande parte da literatura, que majoritariamente enxerga a existência de um *policy switch* nos anos Dilma somente a partir do início de seu segundo mandato.

De todo modo, as políticas da NME representariam, mais do que uma inflexão desenvolvimentista na condução da política econômica, um fator importante de contestação ao governo, já que, ainda segundo o entendimento de Carvalho (2018), o que se seguiu a partir delas foi um cenário de deterioração fiscal e desaceleração da economia.

Villaverde (2016, p. 63-64) lembra ainda que as bases da NME incluíam ainda o uso de bancos públicos para oferecer linhas especiais de crédito e reduzir custos de produção, como foi feito em relação ao valor da conta de luz a partir de pesados lobbies de entidades de classe do setor

industrial. O autor nos mostra que a deterioração fiscal posterior foi gerada, em grande parte, pelo custo gerado com o uso de recursos do Tesouro Nacional e de fundos setoriais para cobrir as tarifas de energia a partir das amplas desonerações em encargos sociais.

Essas medidas, apesar de inicialmente pensadas com intuito de beneficiar o empresariado através de um virtual aumento de produtividade, acabariam por aumentar a desconfiança do setor em relação ao governo. Com essas ações, as empresas públicas do setor perderam valor de mercado e a pecha de “intervencionista” recaiu sobre a administração da presidente (VILLAVERDE, 2016, p.67-68).

A ideia de que os investimentos não poderiam ser cortados e os custos do projeto de expansão da produtividade do setor empresarial não poderiam se refletir no estado da dívida pública, como veremos mais adiante, serviria como primeiro grande fator de contestação legal ao segundo mandato de Dilma, logo no início.

As decisões tomadas pelo governo federal na condução da política econômica contribuíram para a piora de alguns indicadores, o que por sua vez agravou a sensação de crise no empresariado e em setores da opinião pública. A partir da segunda metade do primeiro mandato, essa sensação atingiu seu ápice, conforme indicado na Tabela I, que retrata o histórico dos indicadores econômicos do país durante os anos da presidência de Dilma.

Tabela I – Indicadores Econômicos na Era Dilma (2011-2016)

Indicadores (%)	2011	2012	2013	2014	2015	2016**
Crescimento Econômico (Variação do PIB)	2,7	1	2,3	0,1	-3,8	-3,6
Inflação Média Anual (IPC)	6,5	5,84	5,91	6,41	10,67	9,28
Meta de Inflação	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Taxa de Desemprego da Economia	6	4,6	4,3	6,8	8,5	10,9
Variação da Taxa SELIC (Ao Ano)	11,25-11	10,5-7,25	7,25-9,5	10,5-10	10-11,75	14,25

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), Banco Central do Brasil e Worldwide Inflation Data. *Variação anual. **Os indicadores referentes ao ano de 2016 dizem respeito somente ao primeiro semestre do ano, quando Dilma é afastada temporariamente da Presidência e Michel Temer assume como presidente interino.

A partir dos dados da Tabela I, percebemos que, quando estouraram as primeiras manifestações de rua contra o governo federal no segundo mandato de Dilma, isto é, em 2015, o cenário econômico era bastante desfavorável e de desconfiança geral do setor privado em relação à presidente. Nesse momento, como ainda veremos com mais detalhes, os protestos obtiveram

seu sustentáculo a partir de uma aliança entre setores de classe média, entidades empresariais e movimentos políticos de direita (SINGER, 2018). Tais grupos exploravam um desgaste proveniente de um histórico até então recente de grandes manifestações populares.

O início desse histórico se deu em junho de 2013, quando Dilma, então ainda em seu primeiro mandato, enfrentaria uma onda massiva de manifestações de rua por todos o país, após o reajuste anual nas tarifas de transportes públicos nas principais cidades brasileiras. O que começou como uma reclamação circunstancial se converteria em uma insatisfação geral com a qualidade dos serviços públicos e da representação política no Brasil.

Embora o reajuste não teria sido promovido diretamente pelo governo federal, parcela expressiva da população passou a responsabilizar diretamente a presidente, exigindo de Dilma e da classe política principalmente serviços “padrão Fifa”, em alusão ao grande montante de recursos públicos gastos com obras faraônicas para a realização da Copa do Mundo. A dinâmica do movimento, iniciada por grupos como o Movimento Passe Livre (MPL), foi pautada pela lógica de obter novos direitos – ou simplesmente assegurar o cumprimento daqueles já respaldados pela Constituição de 1988 (BRINGEL, 2013, p.46).

As ruas, naquela ocasião, foram tomadas predominantemente por segmentos de classe média, jovens entre 14 e 29 anos, com renda igual ou superior a cinco salários mínimos, com formação superior e enorme descrença em instituições como o Congresso Nacional e os partidos políticos. Suas principais motivações, para além de maiores recursos e melhorias em áreas como saúde, segurança e educação, também incluíam o “repúdio contra a corrupção” (OLIVEIRA; COSTA; NETO; 2013; CARDOSO, 2013). Singer (2015; 2018) destaca também o teor “centrista” nas reivindicações dos manifestantes, ressaltando a ineficiência do Estado e o número excessivo de ministérios do governo. O perfil dos participantes, para ele, seria uma mistura de segmentos de classe média tradicional com setores de uma nova classe trabalhadora que ascendera durante os anos mais prósperos do Lulismo.

Dilma, a seu turno, visando contornar a crise política gerada pela insatisfação popular crescente, propôs ao país um pacto¹⁰ de cinco pontos para atender aos anseios expressos nas Jornadas de Junho: Responsabilidade Fiscal para controlar a inflação, promovendo um corte de 10 bilhões no Orçamento de 2013 (SINGER, 2015); convocação de um plebiscito para discutir uma proposta de reforma política; aceleração de investimento em saúde e contratação de médicos

¹⁰ Ver: <https://www.conjur.com.br/2013-jun-24/dilma-rousseff-propoe-constituente-exclusiva-reforma-politica>. Acesso em: 29 de set. de 2020.

estrangeiros para suprir a falta de profissionais da área no interior do país; ampliação de recursos para obras de mobilidade urbana; e destinação integral da renda oriunda dos royalties do petróleo e metade dos recursos do pré-sal¹¹ para investimentos em educação pública. Contudo, após resistências de Legislativo, Ordem dos Advogados do Brasil e do então vice-presidente Michel Temer (PMDB-SP), muitas das propostas foram abandonadas ou colocadas em segundo plano, recebendo pouco destaque na opinião pública.

Não demorou muito para que as chamadas “jornadas de junho” logo exercessem impacto negativo sobre as taxas de aprovação da presidente (45%), que passariam a ser inferiores aos índices de reprovação ao seu governo. (VEIGA; DUTT-ROSS; MARTINS 2018).

Mesmo diante de tantas adversidades, Dilma Rousseff, com Temer de vice, se lançou candidata à reeleição e venceu, por margem estreita¹² e em meio a um clima de intensa polarização política, o então senador Aécio Neves, da principal agremiação opositora, o PSDB, no pleito presidencial de 2014.

Em 2015, contudo, quando manifestações tomaram as ruas, o país se viu em meio a um momento de deterioração dos indicadores socioeconômicos, com o maior encolhimento do PIB desde a década de 1990, juros altos e taxas de inflação e desemprego que, ainda que incomparáveis com os patamares dos anos 1980, eram os mais altos da última década. Nesse momento, há de se acrescentar, as manifestações eram amplamente divulgadas por grandes conglomerados de televisão (PEREIRA DA SILVA, 2019; ARAUJO; PEREIRA, 2018), como o grupo Globo, que periodicamente interrompiam sua programação para cobrir os atos políticos.

Em paralelo, no final de 2015, segundo série histórica¹³ de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a taxa de investimento nominal da economia brasileira era de 16,43%, o menor patamar desde o final dos anos Lula.

Além disso, o cenário macroeconômico descrito na Tabela I se encaixa na hipótese prevista por parcela da literatura sobre implementação de reformas de ajuste fiscal, para a qual os cidadãos são mais propensos a responsabilizar diretamente governos que permitem um aumento nos índices de inflação (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006 *apud* ROSE, 1997; WEYLAND, 1996).

¹¹ Grandes reservas petrolíferas descobertas durante o governo Lula pela Petrobrás.

¹² Segundo dados do TSE, Dilma venceu com pouco mais de 51% dos votos válidos, contra pouco mais de 48% de Aécio.

¹³ <http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=38432>. Acesso em: 23 de mar. de 2020.

1.2.1. Dilma x Setor Privado

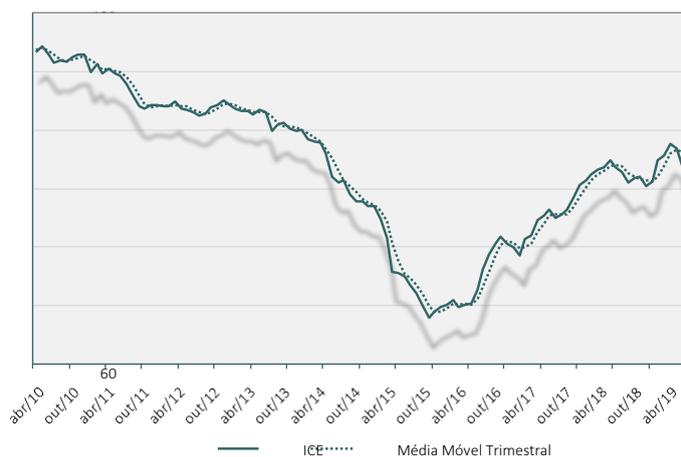
Com a piora geral do ambiente econômico no país em patamares desconhecidos durante a década anterior, hoje há evidências suficientes que nos permitem afirmar que grande parte do empresariado, mesmo que outrora beneficiado pela política de amplos subsídios, passou a nutrir desconfiança generalizada em relação ao governo.

Em simultâneo, em nada ajudava o estilo da presidente, altamente centralizadora e pouco acessível, que provocava reclamações entre empresários, os quais passariam a se queixar¹⁴ até mesmo com o ex-presidente Lula. Desconfiados, conforme cenário descrito também por Lazzarini e Musacchio (2018, p.85), passaram a se articular, posteriormente, junto ao Poder Legislativo, pela derrubada de Dilma da Presidência da República.

A série histórica do Índice de Confiança Empresarial (ICE), elaborado periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, como veremos abaixo, revela uma queda significativa e constante desde pelo menos meados de 2011. O documento leva em conta quatro setores da economia nacional, a saber: Indústria, Comércio, Serviços e Construção. A desconfiança atingiria seu patamar mais baixo pouco antes de outubro de 2015, após a reeleição de Dilma.

Gráfico I- Índice de Confiança Empresarial

(Dados de abr/10 a abr/19, dessazonalizados)



Fonte: IBRE-FGV (2019)

¹⁴Ver: www1.folha.uol.com.br/poder/2014/07/1481775-presidente-dilma-se-distancia-de-antigo-elo-com-empresariado.shtml e <https://www1.folha.uol.com.br/poder/949289-empresarios-reclamam-da-falta-de-acesso-a-presidente-dilma.shtml> Acesso em: 20 de jan. de 2020.

O apoio do empresariado teria sido perdido em diferentes frentes, em diferentes momentos. Destacamos aqui algumas das enumeradas por Singer (2015): a sanção, em 2013, da chamada “MP dos Portos”, destacando-se o veto de Dilma à renovação automática de contratos no setor¹⁵; com a política de controle de preços dos combustíveis, que gerou cerca de 40 bilhões de reais em prejuízos a usinas¹⁶; entre 2011 e 2012, quando a presidente, dedicada a gerir o Programa de Investimentos em Logística (PIL), tentou impedir que concessões não se convertessem em privatizações; em 2014, quando lideranças da União da Indústria de Cana-de-Açúcar reclamaram¹⁷ que as políticas do governo para o etanol estava rendendo prejuízos ao setor; em 2012, com a falta de demanda por automóveis¹⁸, cujo regras de produção foram alteradas pelo governo federal com o programa Inovar-Auto.

Além dessas, houve também o caso, já mencionado anteriormente, das intervenções do governo no setor elétrico visando reduzir o valor da conta de luz às expensas do Tesouro Nacional (VILLAVERDE, 2016). Nesse ponto, em específico, destaque para o afastamento progressivo dos empresários de Dilma a partir da percepção de que o governo buscava “controlar atividade a atividade privada e ‘ampliar a estatização de setores estratégicos’” (SINGER, 2015 *apud* NETTO, 2012).

Apesar dos esforços do governo Dilma para conceder amplas desonerações tributárias ao setor industrial e implementar políticas de compras governamentais que favorecessem produtos nacionais, o que se viu na prática, em virtude do baixo crescimento e da diminuição da taxa de lucros, foi uma desconfiança generalizada do empresariado, que progressivamente passavam a defender políticas de ajuste e flexibilizações¹⁹ na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) (SINGER, 2015).

Como se já não fosse suficiente, as relações com o setor financeiro começaram a ser abaladas já a partir de agosto de 2011, quando o Banco Central (BC) abaixou expressivamente a taxa básica de juros da economia (Selic). As tensões aumentariam ainda mais com as alterações nas regras de remuneração da caderneta de poupança e a

¹⁵ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/dilma-sanciona-mp-dos-portos-com-13-vetos.html>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

¹⁶ <https://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/sucroenergetico/182782-na-folha-congelar-preco-da-gasolina-no-governo-dilma-custou-r-40-bi-a-usinas.html#.X35et2hKjIU>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

¹⁷ <https://m.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1440253-politica-de-dilma-esta-quebrando-o-etanol-diz-presidente-de-entidade.shtml>. Acesso em 8 de out. de 2020.

¹⁸ <https://exame.com/negocios/o-pesado-legado-de-dilma/>. Acesso em: 8 de out. de 2020.

¹⁹ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2014/09/29/leia-a-transcricao-da-entrevista-de-benjamin-steinbruch-ao-uol-e-a-folha.htm>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

pressão do Executivo federal, por intermédio do Banco do Brasil, para que bancos privados reduzissem o chamado “*spread*” bancário (SINGER, 2015).

Todas essas decisões teriam como objetivo sustentar um maior nível de crescimento econômico do final dos anos Lula e inauguraram, ainda segundo Singer, um estilo mais confrontacionista de Dilma em relação a seu antecessor. Com a decisão do BC em voltar a subir a Selic, as chances de crescimento minguaram, enquanto continuavam a crescer as críticas e o receio de agências de risco, investidores e instituições financeiras internacionais, com ecos na imprensa brasileira²⁰, à política econômica do governo.

O que teria se formado a partir disso foi uma verdadeira “frente antidesenvolvimentista” (SINGER, 2015), tendo como partícipes o agronegócio, empresários da indústria, serviços e comércio, além do mercado financeiro. Essa frente teria se originado, para Singer, a partir de uma certa solidariedade interna entre capitalistas, com medo de que as perdas de uns pudessem se converter, posteriormente, em perdas de outros.

1.2.2. Dilma x Lava-Jato

Na realidade, a situação para Dilma já piorara muito em 2014, quando foi deflagrada a Operação Lava-Jato (OLJ). Resultado de uma coalizão de esforços de juízes, procuradores e policiais federais, a operação mirou empresários, funcionários públicos de alto escalão e alguns dos principais políticos brasileiros, muitos deles integrantes da base do governo Dilma ou filiados ao próprio PT. O principal foco de corrupção foi a Petrobrás, principal estatal brasileira referência no ramo de energia, onde foi desbaratado um grande esquema que envolvia cobrança de propinas, em grandes obras, para financiar campanhas políticas e enriquecer funcionários de carreira da empresa. Parcela da imprensa brasileira²¹ passou a se referir ao escândalo como “Petrolão”.

Contando com a ampla visibilidade e o apoio da mídia, a Lava-Jato, a partir de sua deflagração em 2014, contribuiu para que a corrupção, com o passar do tempo, ocupasse um lugar de destaque na agenda pública do país. Essa foi a consequência de um projeto da OLJ de emular os métodos empregados pela Operação Mãos Limpas, que nos anos

²⁰ Singer (2015) cita os artigos dos economistas Luiz Carlos Mendonça e Henrique Meirelles, que presidiu o Banco Central nos governos Lula. Ver: <https://m.folha.uol.com.br/colunas/luizcarlosmendonca/2014/06/1477042-brasil-um-ajuste-classico.shtml>; e <https://m.folha.uol.com.br/colunas/henriquemeirelles/2014/01/1396469-criacionismo.shtml>. Acesso em: 7 de out. de 2020.

²¹Ver, por exemplo, <https://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/09/pt-e-pmdb-o-consorcio-do-petrolao.html>. Acesso em: 28 de set. de 2020.

1990 atingiu o cerne do sistema político italiano com graves acusações de corrupção. Em entrevista²² concedida ao Estado de São Paulo, Sérgio Moro²³ afirma que somente por meio do apoio da opinião pública, obtido através da publicidade de processos e da liberdade de imprensa, seria possível à Justiça contrapor o poderio econômico de criminosos poderosos.

Em consonância com esse entendimento, muitas foram as ações espetaculosas da OLJ que foram amplamente divulgadas por parcela importante da imprensa. Dentre elas, destacaram-se a condução coercitiva do ex-presidente Lula para prestar depoimento à Polícia Federal (PF) e o vazamento seletivo de trechos específicos de delações premiadas a veículos de imprensa pré-selecionados.

Os embates entre OLJ e PT, bem como a parceria entre a primeira e setores da imprensa brasileira, começaram ainda em 2014, durante a campanha para a reeleição de Dilma. Na ocasião, a PF e o Ministério Público Federal (MPF) divulgaram trechos de um acordo de colaboração premiada de Alberto Yousseff, doleiro envolvido em esquemas de corrupção na Petrobrás. Em sua fala, Yousseff afirmara que Lula e Dilma tinham conhecimento de ilícitos praticados na estatal. Às vésperas do segundo turno da eleição presidencial, a informação foi veiculada em uma icônica capa²⁴ da revista Veja e amplamente explorada em textos de seus colunistas²⁵.

Imagem I – Capa da Revista Veja sobre Lula e Dilma

²²<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540413/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>
Acesso em: 29 de set. de 2020.

²³Juiz responsável pelos processos da Operação Lava Jato em Curitiba, no estado do Paraná

²⁴ <https://veja.abril.com.br/brasil/dilma-e-lula-sabiam-de-tudo-diz-alberto-yousseff-a-pf/>. Acesso em 10 de out. de 2020.

²⁵ <https://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/quebra-de-sigilo-no-supremo-confirma-a-noticia-publicada-por-veja-ha-quatros-meses-e-desmoraliza-as-bravatas-dos-parteiros-do-petrolao-lula-e-dilma-sabiam-de-tudo/>. Acesso em 10 de out. de 2020.



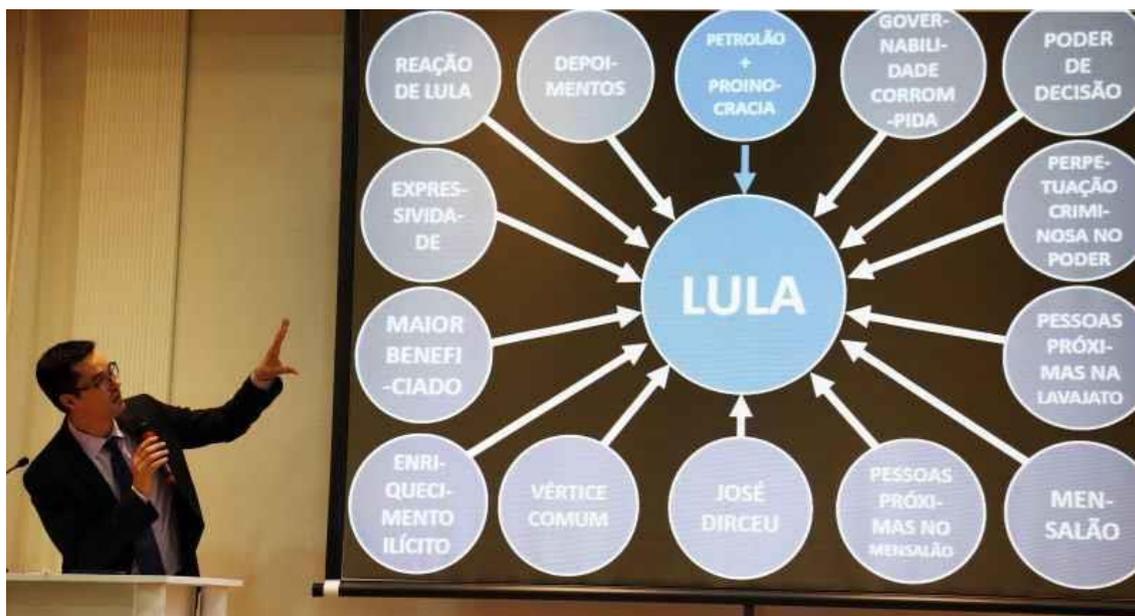
Fonte: Veja (Edição N° 2397)

Em paralelo, a OLJ contou com aliados importantes no STF e colocou em evidência muitos membros do MPF Na corte suprema, o destaque ficou por conta do Ministro Luís Roberto Barroso, arauto da ideia de que o Poder Judiciário, por selecionarem seus membros de forma mais criteriosa do que os outros poderes da República, estaria mais isento dos vícios do patrimonialismo brasileiro. Nesse sentido, Barroso entenderia o direito constitucional e sua atuação na suprema corte como ferramentas importantes para promover valores civilizacionais capazes de superar o “atraso” do país (LYNCH, 2017;

CHALOUB; LIMA, 2018). Inspirado por essa percepção, muitas foram suas intervenções²⁶ e decisões no sentido de cancelar as ações da OLJ.

No âmbito do MPF, os maiores protagonistas na opinião pública foram Deltan Dallagnol e os demais procuradores da força-tarefa da OLJ no estado do Paraná. Entre suas ações dignas de nota, estão a elaboração de uma apresentação de PowerPoint em que o nome do ex-presidente Lula foi veiculado na condição de comandante de um esquema criminoso na estatal Petrobrás; a convocação, por Dallagnol, de fiéis de uma Igreja Batista para participar de uma pregação contra a corrupção no dia 15 de julho de 2015, data em que estava marcada uma manifestação contra a então-presidente Dilma e seu partido (CHALOUB; LIMA, 2018 *apud* MELLO FRANCO, 2015); e as articulações²⁷ entre Dallagnol e Barroso para promover o projeto de lei que ficaria popularmente conhecido como “As dez medidas contra a corrupção”.

Imagem II – Procurador Dallagnol apresenta o ex-presidente Lula como peça-central da Operação Lava-Jato



Fonte: Correio Braziliense

Com efeito, o tema da corrupção logo se converteu no único fator duradouro de reprovação ao governo Dilma durante o restante de sua presidência, superando até mesmo

²⁶Ver: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/barroso-sugere-marco-temporal-para-salvar-sentencas-da-lava-jato/>. Acesso em 6 de out. de 2020.

²⁷ Ver: <https://theintercept.com/2019/10/06/barroso-fachin-fux-blindaram-lava-jato-no-stf/>. Acesso em 6 de out. de 2020.

a variável econômica, que outrora fora o principal fator de fragilização de sua presidência (VEIGA; DUTT-ROSS; MARTINS, 2018). Foi dessa maneira que a revolta nas ruas contra o governo Dilma começou, em grande medida, motivada pela percepção de que se tratava de uma administração corrupta ou conivente com esquemas de corrupção.

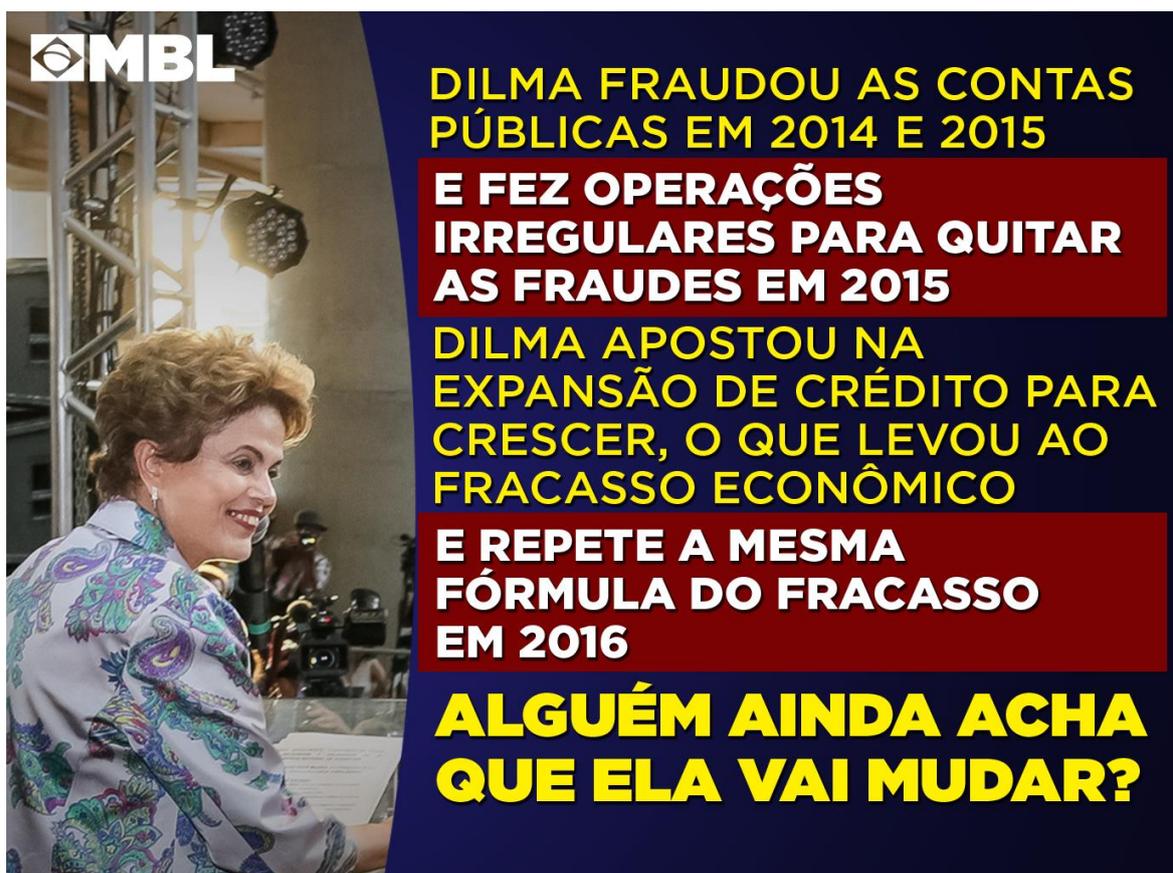
Contudo, os impactos da OLJ não se limitaram à esfera política. A operação também exerceu influência significativa sobre a economia brasileira. Parte da literatura política mais recente salienta que o desmantelamento de áreas como construção civil e petróleo e gás contribuiu para uma retração do PIB brasileiro, iniciada a partir da recessão de 2015, em um intervalo entre 2 a 2,5 % (DE PAULA; SANTOS; MOURA, 2020). Com efeito, além de um agravamento da crise econômica, os resultados disso teriam sido, ainda segundo essa análise, o reforço a uma tendência de desnacionalização de atividades produtivas e a perda de competitividade do país no cenário internacional.

Desse modo, a OLJ contribuiu para a fragilização do governo Dilma não apenas na esfera política ao macular a imagem da presidente, mas também na econômica. Isso porque grande parte das críticas feitas à presidente nas ruas era ancorada no discurso²⁸ de que os pilares de suas políticas mais intervencionistas colocaram o país no rumo do insucesso econômico, conforme ilustra a imagem abaixo.

Sob essa ótica, a piora dos indicadores, que atingira seu cume no ano de 2015, era a principal evidência disso. Se, como sugere parte da literatura, os efeitos da Operação incluíram certo grau de retração no PIB, então seria correto falar que, indiretamente, integrantes do sistema de justiça brasileiro, ao esmerarem-se em um projeto de luta contra a corrupção, forneceram alguma “munição” para que o governo fosse contestado nas ruas. Trata-se, portanto, de uma afinidade eletiva, na acepção *weberiana* do termo. Nesse caso, considerando os fatores elencados – (a) status minoritário no Legislativo; (b) crise econômica; (c) escândalos de corrupção (HOCHSTETLER, 2007) – como catalisadores de encerramento de mandatos presidenciais na América Latina, a OLJ também contribuiu para a fragilização do governo Dilma em matéria econômica.

Vale lembrar que nessa frente de contestação, é claro, o governo também sofreu influência de outras variáveis, tais como a adoção, por Dilma, dos pilares da NME na condução da política econômica e as mudanças no cenário internacional.

²⁸Ver, por exemplo: <https://m.folha.uol.com.br/poder/2016/02/1743522-intervencao-excessiva-de-dilma-na-economia-pode-levar-a-20-anos-de-crise.shtml>. Acesso em: 11 de out. de 2020.



Fonte: Movimento Brasil Livre: Disponível em:

<https://www.facebook.com/mblivre/photos/a.204296283027856/342464269211056>. Acesso em: 11 de out. de 2020.

1.2.3. Dilma, Instituições de Controle e o STF

Apesar da segunda posse garantida após a vitória em 2014, as más notícias não tardariam a aparecer no horizonte de Dilma. Nesse momento, instituições de controle do país, tais como a Polícia Federal, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público de Contas (MPC) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) foram acionadas por adversários ou atuaram de forma a prejudicar a situação política da presidente.

Primeiro, o PSDB, em uma demonstração de pouca reserva institucional, ainda em 2014, pouco após a derrota nas eleições presidenciais, contestou o resultado e ajuizou ação no TSE, alegando fraude e que a chapa Dilma-Temer praticara diversas irregularidades durante a campanha. Mais tarde, o próprio Aécio Neves, em conversa gravada com o empresário Joesley Batista, afirmaria que o objetivo da ação ajuizada junto ao TSE fora

somente “encher o saco do PT”²⁹. As esperanças iniciais de Aécio em inviabilizar a diplomação da chapa, embora minadas pelo arquivamento do processo pela ministra Maria Thereza de Assis Moura, reascenderam quando Gilmar Mendes, no STF, pediu vista e, depois, deu provimento a um recurso do partido (SINGER, 2018, p.170).

Depois disso, a presidente, como veremos mais adiante, logo teve de enfrentar um misto de contestações informais por parte da oposição legislativa, órgãos de controle e sociedade civil organizada, que passariam a demandar a saída de Dilma do Palácio da Alvorada, quando já enfrentava uma rejeição que já se ultrapassava os 70%³⁰. Nesse momento, no início de agosto de 2015, o Legislativo, em meio à prisão³¹ do ex-ministro José Dirceu pela Polícia Federal, durante a 17ª fase da Lava-Jato, dava os primeiros sinais de que via a queda precoce de Dilma, seja por meio de novas eleições ou por impedimento, como uma opção a ser considerada no horizonte.

Em 2015, a Polícia Federal efetuou diversas prisões, dentre as quais destacaram-se as de Paulo Roberto Costa e João Vaccari Neto, ex-tesoureiro de campanha do PT. O primeiro, em acordo de delação premiada fechado em 2014, afirmou que parte da propina arrecadada no esquema de corrupção na Petrobrás abasteceu campanhas de partidos da base aliada do governo, inclusive do próprio PT; o segundo foi preso sob suspeita de receber propinas oriundas de contratos da mesma estatal. Simultaneamente, Ricardo Pessoa, empreiteiro da construtora UTC, alega, nesse mesmo ano, ter pago propina à campanha de Dilma à reeleição.

Após a eclosão das primeiras passeatas de ruas contra o governo, a presidente sofreu seu primeiro revés legal que posteriormente abriria margem para a proposição do impeachment pela oposição legislativa. Em outubro de 2015, o TCU³², um dos principais órgãos de controle no design institucional brasileiro, emitiu parecer recomendando ao Congresso Nacional a reprovação das contas do governo Dilma no ano de 2014, citando a existência de irregularidades na execução do orçamento da ordem de bilhões que, na

²⁹ <https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/acao-no-tse-era-para-encher-o-saco-do-pt-disse-aecio-a-joesley/>. Acesso em: 23 de jan. de 2020.

³⁰ <https://apublica.org/2015/08/flashback-da-semana-brasilia-conspira-contradilma/>. Acesso em 23 de jan. de 2020.

³¹ <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2015/08/com-40-mandados-judiciais-pf-cumpre-17-fase-da-lava-jato.html>

³² O TCU é composto por um plenário de 9 ministros, sendo 6 nomes escolhidos pelo Congresso Nacional e 3 nomes pelo Presidente da República. Desses, 2 são escolhidos oriundos da lista de ministros-substitutos e membros do Ministério Público junto ao TCU e 1 deve ser sabatinado e aprovado pelo Senado. O caráter independente do TCU ou a sua vinculação ao Legislativo são objeto de debate entre juristas.

visão unânime dos ministros da corte, representariam uma violação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao artigo 85 da Constituição Federal.

A decisão foi histórica³³ e representou não apenas a disposição de burocratas em fragilizar o governo em meio à pressão crescente da opinião pública por medidas contra a corrupção, mas sobretudo o acirramento das relações entre Congresso, Planalto e sociedade civil organizada.

A sessão que reprovou as contas de Dilma foi marcada por uma série de embates e tensões, com a AGU alegando suspeição do ministro Augusto Nardes, que dias antes dera indicações sobre seu voto em um fórum promovido por João Dória³⁴, ao afirmar que a presidente poderia, sim, ser responsabilizada pelas pedaladas. Em paralelo, a sessão foi realizada em meio à pressão de parlamentares opositores no plenário e de movimentos pró-impeachment do lado de fora do prédio do TCU.

Nardes, como relembra Villaverde (2016), elegeu-se deputado federal pelo PP e foi indicado ao TCU por Lula, após eleição no âmbito do Congresso Nacional. A escolha foi feita pouco depois de seu partido, por iniciativa de Severino Cavalcanti, então Presidente da Câmara dos Deputados e cacique histórico do PP, aderiu à coalizão governista (FIGUEIREDO, 2012, p.169).

Algo semelhante ocorreu com José Múcio Monteiro, ex-deputado federal pelo PTB e líder do governo Lula na Câmara. Diferentemente do colega Nardes, Monteiro foi indicado unilateralmente³⁵ pelo então Presidente a uma cadeira no TCU. Anos após ser empossado, exerceu a relatoria³⁶ do processo que apontou irregularidades e rejeitou as contas da Presidente Dilma referentes ao ano de 2015.

Pouco mais de uma década depois, vemos, assim, que um dos mais típicos mecanismos de barganha do presidencialismo de coalizão brasileiro, isto é, a troca de cargos na máquina pública por apoio parlamentar, se converteria, ainda que indiretamente, em uma importante fonte de contestação para o impeachment de Dilma.

³³ Desde o governo Getúlio Vargas, na ditadura do Estado Novo, um presidente brasileiro não tinha suas contas reprovadas.

³⁴ Empresário e crítico histórico das gestões do PT, Dória se filiou ao PSDB e seria eleito prefeito de São Paulo em 2016.

³⁵ Ver: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2009/09/22/plenario-votara-esta-tarde-indicacao-de-mucio-ao-tcu-diz-sarney>. Acesso em: 02 de mar. de 2020.

³⁶ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/10/no-tcu-relator-recomenda-rejeicao-das-contas-de-2015-de-dilma.html> Acesso em: 02 de mar. de 2020.

Na esperança de reverter os revezes sofridos no Congresso Nacional, a defesa de Dilma recorreu³⁷, em diferentes momentos, ao Supremo Tribunal Federal (STF), pedindo que o plenário da corte anulasse as sessões da Câmara e do Senado que, respectivamente, autorizaram a abertura do processo de impeachment e cassaram seu mandato. Todavia, primeiro o mandado de segurança impetrado pela AGU foi negado pelo relator, o ministro Teori Zavascki, sob o argumento de que a análise do mérito da questão caberia ao Legislativo, não possuindo o Judiciário competência para interferir na situação.

Depois, com a chegada à presidência do tribunal da ministra Carmen Lúcia, simpática³⁸ às ações da OLJ, o segundo pedido de anulação do impeachment não obteve prioridade na pauta, tendo sido seu julgamento iniciado somente em março de 2020.

O quadro institucional desfavorável para Dilma, na Corte Suprema, não melhorou quando Dias Toffoli, que sucedeu à ministra Carmen Lúcia na presidência do STF, assumiu com um projeto de realizar um pacto de harmonia entre os poderes e ter declarado³⁹, especificamente, que o processo de impeachment da ex-presidente havia sido realizado em acordo com a Constituição brasileira.

Mais ainda, o ministro Lewandowski, responsável por presidir a sessão do julgamento final do impeachment no Senado, deixou claro⁴⁰, após o afastamento temporário de Dilma pela Câmara, que não pretendia exercer nenhum protagonismo no julgamento da matéria, limitando-se ao papel de coordenar os trabalhos referentes ao processo.

Por outro lado, o plenário do Supremo, após analisar ação proposta pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B), alterou⁴¹ o rito do impeachment seguido por Eduardo Cunha durante a eleição da chapa avulsa para a comissão especial destinada a avaliar a continuidade do processo.

³⁷ https://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/01/politica/1472744292_714061.html; <https://www.dw.com/pt-br/stf-rejeita-pedido-para-anular-impeachment-de-dilma/a-19250443>.

³⁸ <https://blogs.oglobo.globo.com/faz-diferenca/post/ministra-carmen-lucia-defende-lava-jato.html>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

³⁹ <https://oglobo.globo.com/brasil/constituicao-foi-respeitada-na-prisao-de-lula-no-impeachment-de-dilma-diz-toffoli-23214502>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

⁴⁰ <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/lewandowski-diz-que-nao-tera-nenhum-protagonismo-no-processo.html>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

⁴¹ Ver: <http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2015/12/maioria-do-stf-decide-vetar-chapa-avulsa-da-comissao-do-impeachment.html>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

Em decorrência disso, as indicações de parlamentares para a comissão deveriam ser feitas diretamente pelas lideranças partidárias do Congresso. A corte determinou⁴² também que a votação, nessa etapa do processo, deveria ser aberta e que o afastamento de Dilma só poderia se confirmar após o Senado referendar a decisão da Câmara. A intervenção do STF, nesses últimos pontos, foi considerada uma vitória parcial do governo, por oferecer condições mais favoráveis à presidente para manter-se no cargo.

A intervenção do STF também solucionaria um conflito de normas que teve início na tramitação do processo de Impeachment. Na ocasião, eram conflitantes, a respeito da escolha do presidente e relator da matéria, o artigo 39 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o artigo 20 da Lei 1.079/1950 (Lei do Impeachment). Em síntese, se o primeiro determinava que todas as Comissões deveriam possuir um presidente e três vice-presidentes, o último prevê a existência apenas de um presidente e um relator.

O plenário da corte admitiu⁴³, pelos termos do artigo 38 da lei em questão, a hipótese de aplicação subsidiária do Regimento da Câmara em julgamento político do presidente da República. Com efeito, os ritos aplicados ao processo de impeachment do presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, seriam aplicáveis ao impedimento de Dilma em 2016, visto que encontravam amparo regimental.

Em conformidade com esse entendimento, o presidente da sessão, deputado Jutahy Junior (PSDB-BA), após deliberação do plenário, proclamou⁴⁴ que seriam eleitos presidente, vice-presidentes e um relator. Estes, por sua vez, foram eleitos pela chapa única apresentada pelos Líderes da Maioria do Congresso, composta por PP, PR, PTB, PSD, PSC, PHS, PRB, PSB, PSDB, PPS, DEM e PV. Dessas siglas, como ainda veremos, a maioria se localizava na oposição ou se rebelou contra o Executivo.

Nos cabe destacar que todos os ministros citados até aqui foram indicados⁴⁵ ao STF por Lula ou Dilma durante seus respectivos mandatos. Enquanto Lewandowski, Toffoli e Lúcia foram indicados por Lula, Zavascki ascendeu à corte por indicação de Dilma. Essas indicações, por sua vez, pouco asseguraram ao PT em decisões favoráveis à presidente durante o processo. Em alguns casos, até resultaram em mais embates entre o partido e o

⁴²<https://www.dw.com/pt-br/stf-muda-rito-do-impeachment-e-imp%C3%B5e-derrota-a-cunha-e-oposi%C3%A7%C3%A3o/a-18925823>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

⁴³ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=306614>. Acesso em: 23 de out. de 2020.

⁴⁴ <https://www.camara.leg.br/internet/ordemdodia/integras/1444496.htm>. Acesso em: 23 de out. de 2020.

⁴⁵ Ver: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/listarPresidente.asp>. Acesso em 30 de set. de 2020.

sistema de justiça brasileiro. O principal exemplo disso talvez tenha sido o julgamento pela corte, em 2012, do escândalo do mensalão, ocorrido durante o primeiro governo Lula. Na ocasião, o ministro Joaquim Barbosa, indicado ao tribunal pelo ex-presidente, condenou⁴⁶ José Dirceu, José Genoíno e Delúbio Soares, figuras célebres do partido, por participação no esquema.

De todo modo, as pedaladas fiscais geraram movimentação e mobilização intensas entre órgãos e entidades da administração pública federal, sejam de controle ou não. Um último exemplo disso foi o motim entre técnicos da instituição e um litígio entre a Caixa Econômica e o Tesouro Nacional, com mediação da AGU (VILLAYERDE, 2016). Essas reações logo encontrariam eco na sociedade civil.

1.2.4. Dilma, o Legislativo e a Sociedade Civil: Mudança de Rumos

Dado o conflito e o montante envolvido nas pedaladas, logo foi despertada a atenção dos jornais e órgãos de controle que, fortalecidos tanto pela criação de novos marcos legais⁴⁷ quanto pelo clima político de enfrentamento a eventuais focos de corrupção, logo se dispuseram a investigar a situação.

Além deles, a eminente degradação fiscal também mobilizou a entidades da sociedade civil independente, como foi o caso da ONG Contas Abertas, que publicou um levantamento indicando que a maior parte das pedaladas era decorrente de subsídios concedidos a grandes empresas e ao agronegócio. Essa conclusão contrariou afirmação de Lula, para quem as pedaladas eram uma forma encontrada por Dilma para continuar o pagamento do Bolsa Família. Posteriormente, o documento seria citado⁴⁸ no plenário do Senado por parlamentares defensores do impeachment e veiculado⁴⁹ no sítio eletrônico do PSDB.

Mais à frente, Villaverde (2016) relembra que a ONG assinaria uma nota conjunta com associações de procuradores e auditores do TCU, defendendo a atuação de Júlio Marcelo de Oliveira, procurador do MPC que atuou na investigação das pedaladas fiscais.

⁴⁶<https://www.conjur.com.br/2012-out-03/joaquim-barbosa-condena-dirceu-genoino-delubio-corrupcao-ativa>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

⁴⁷ Destaco aqui a Lei nº 12.850/2013, que ficou conhecida como “Lei das Organizações Criminosas”, que regulamentou o instrumento da delação premiada.

⁴⁸<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/04/pedaladas-fiscais-nao-foram-para-programas-sociais-afirma-jose-medeiros>. Acesso em 02 de mar. de 2020.

⁴⁹ <https://www.psdb.org.br/acompanhe/maioria-das-pedaladas-foi-para-grandes-empresas-e-agronegocio-diz-contas-abertas/>. Acesso em 15 de mar. de 2020.

Em suma, investigado o estado das contas pública, a base de contestação do mandato presidencial logo se tornaria mais sólida, tanto no Congresso Nacional como nas ruas.

Após obter a reeleição, Dilma, percebendo que a política econômica de seu primeiro mandato provocara efeitos negativos na economia e desconfiança generalizada entre burocratas fiscalizadores das ações do governo, investidores do mercado financeiro e empresários, decidiu mudar os rumos na condução da economia. Foi nesse momento que apontou para o Ministério da Fazenda o economista ortodoxo Joaquim Levy, em uma tentativa de melhorar a situação das contas públicas e fazer as pazes com os agentes políticos e econômicos que de seu governo desconfiavam.

Uma vez empossado em 2015, Levy deu início a um programa de ajuste fiscal. Em uma tentativa de equilibrar as contas públicas e conter a inflação, foram congelados gastos não-obrigatórios, subsídios foram revistos, os juros seguiram em constante alta e as regras de acesso ao seguro-desemprego e a outros benefícios previdenciários foram endurecidas⁵⁰. Essas iniciativas contrastaram com o que havia prometido Dilma um ano antes durante a campanha eleitoral, quando a então candidata à reeleição falava, por exemplo, em "um programa de reformas estruturais, ampliando a democracia e os direitos públicos, promovendo um novo período de desenvolvimento sustentável e crescimento econômico, distribuição de renda e luta contra as desigualdades sociais e regionais" (MATOSO, 2014).

Como se vê, a política econômica adotada após a campanha é incompatível com uma agenda anunciada que se ancorava na expansão de serviços públicos por meio do aumento do gasto público. Essa mudança de rumos econômicos no segundo governo Dilma foi encarada por alguns como um clássico caso de *policy switch* (SINGER, 2015; REIS, 2017; ARAUJO; PEREIRA, 2018; DE PAULA; SANTOS; MOURA, 2020). Assim, Dilma elegeu-se com um discurso e, uma vez empossada, tentou governar com outro, implementando uma série de políticas de ajuste.

Parcela da literatura política mais recente nos ajuda a compreender como mudanças bruscas na condução da política econômica de presidentes latino-americanos podem ser explicadas a partir do cenário internacional enfrentado por seus governos. Campello (2019), por exemplo, argumenta que o desempenho das economias sul-americanas seria

⁵⁰<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/06/dilma-sanciona-lei-que-altera-regras-do-seguro-desemprego-com-vetos.html>. Acesso em: 30 de set. de 2020.

atrelado às variações das taxas de juros internacionais e dos preços internacionais de commodities. Dotadas de baixa poupança interna e inexoráveis exportadoras de commodities, nações como o Brasil, para ela, obteriam melhores resultados econômicos em meio a cenários de baixas taxas de juros internacionais e aumento na demanda por produtos primários. Em decorrência disso, a autonomia dos estados nacionais para formular políticas intervencionistas, sem atentar para esses fatores exógenos, é consideravelmente comprometida (DE PAULA; SANTOS; MOURA, 2020).

Esses postulados podem ser bastante úteis para entender o estelionato eleitoral praticado por Dilma, após sua reeleição em 2014. Isso porque, pelo menos desde 2011, com o deslocamento do eixo do crescimento chinês⁵¹ para o aumento do consumo interno e a redução das políticas de estímulo aplicadas pelo *Federal Reserve* dos Estados Unidos para combater a crise econômica de 2008, parte da literatura aponta os impactos sobre a economia brasileira, o saldo de sua balança comercial e até as diretrizes da política macroeconômica⁵² (SINGER, 2015; VILLAVERDE, 2016; DE PAULA; SANTOS; MOURA, 2020).

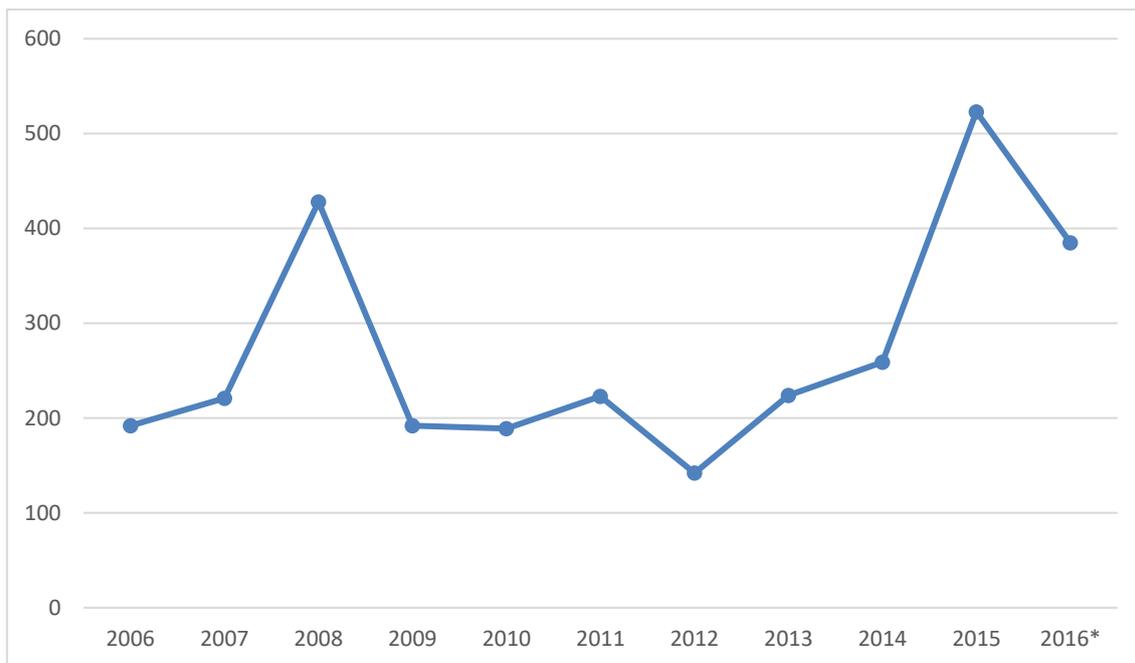
Somado à situação das contas públicas nesse período, o chamado Risco-Brasil⁵³ atingiria, no final de 2015, seu patamar mais alto em uma década, conforme indica o gráfico abaixo:

Gráfico II - Evolução do Risco-País (EMBI+ 2006-2016)

⁵¹ Pelo menos desde 2009, a China se tornara o principal parceiro comercial do Brasil. Ver: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2019/11/china-e-maior-parceiro-comercial-do-brasil-no-mundo>. Acesso em 04 de abr. de 2020.

⁵² De Paula, Santos e Moura (2020) destacam especificamente a regulação sobre fluxos de capital e a desvalorização da taxa de câmbio pelo Banco Central em agosto de 2011.

⁵³ Na definição do Banco Central do Brasil: “um conceito criado para expressar de forma objetiva o risco de crédito a que os investidores estrangeiros estão submetidos quando investem no país”. No Brasil, os principal Índice que mede o Risco-Brasil é o EMBI +.

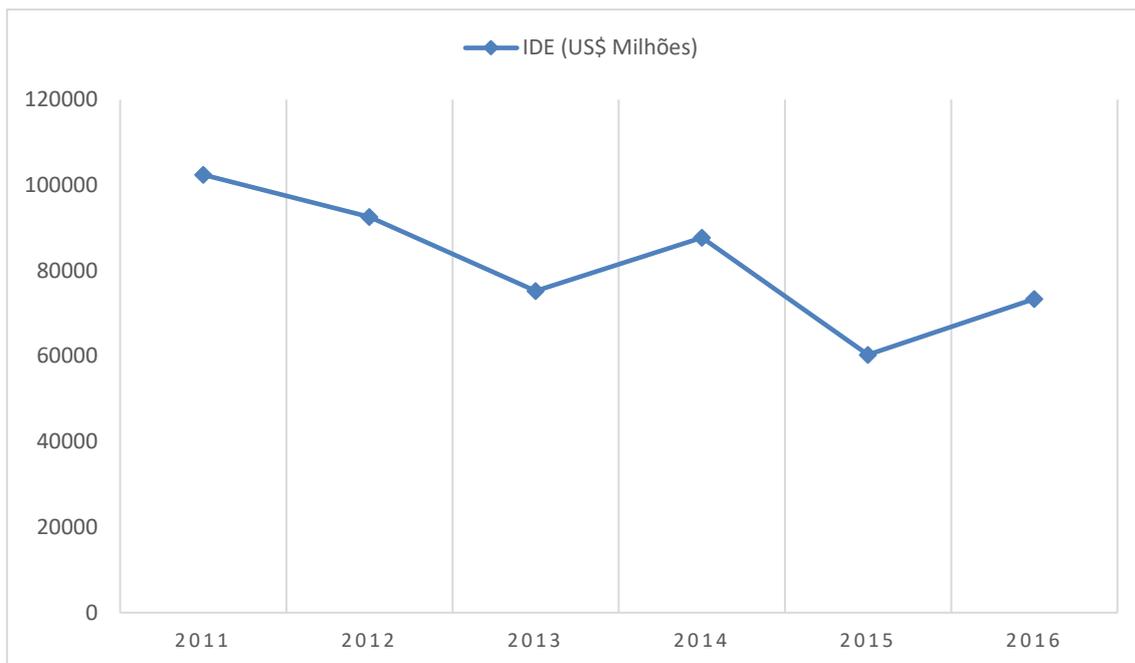


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA. *Valor referente até o mês de abril, quando Dilma foi afastada temporariamente da presidência. Todos os demais valores se referem ao último valor do ano.

Diante desses dados e da interpretação proposta por Campello (2019; 2013), a piora do quadro fiscal a partir das pedaladas e a deterioração tanto da percepção dos investidores quanto da situação da conta corrente no balanço de pagamentos explicariam o estelionato eleitoral praticado por Dilma, após sua reeleição em 2014, buscando aumentar a entrada de dólares no país para financiar o governo. Os dados expostos, associados à série histórica do mesmo Banco Central acerca do volume de Investimento Estrangeiro Direto (IED) no Brasil, parecem sustentar essa hipótese.

Trata-se, assim, de um panorama em que o saldo da conta corrente e o valor de IED melhoraram, ainda que timidamente, durante a permanência de Joaquim Levy à frente da Fazenda, como se segue abaixo:

Gráfico III - Investimento Direto Estrangeiro no Brasil (Era Dilma)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Central do Brasil

Outro fator de contestação ao governo Dilma, durante seu segundo mandato, foram os sucessivos embates entre o Palácio do Planalto e o Poder Legislativo. De diferentes formas, autores da ciência política brasileira vêm se debruçando especificamente sobre esse fator (DOMINGUES, 2017; LIMONGI, 2017; AMORIM NETO, 2016; PEREIRA DA SILVA, 2019; VIANA; CARLOMAGNO; CARVALHO, 2017).

Na realidade, a relação entre o Planalto e o Congresso já vinha dando sinais de desgaste desde o primeiro mandato, quando da promulgação da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014⁵⁴. O texto, capitaneado como principal bandeira do então presidente da Câmara dos Deputados, Henrique Alves (PMDB-RN), incluía o pagamento obrigatório por parte do governo das emendas parlamentares, tradicionalmente o principal instrumento de barganha à disposição do Executivo para negociar a aprovação de projetos de seu interesse.

Ainda durante seu primeiro mandato, Dilma viu líderes de partidos da base aliada do governo se unirem⁵⁵ à oposição na tentativa de pressionar Renan Calheiros (PMDB-AL),

⁵⁴<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/dilma-sanciona-ldo-de-2014-sem-veto-ao-orcamento-impositivo.html>. Acesso em 06 de abr. de 2020.

⁵⁵ <https://exame.com/brasil/base-governista-adere-a-cpi-mista-da-petrobras/>. Acesso em: 3 de nov. de 2020.

então presidente do Senado Federal, a instaurar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar denúncias de corrupção ocorridas na Petrobrás.

Mais adiante, já no segundo mandato, por iniciativa do Senado, esse mecanismo foi consolidado pela promulgação da emenda constitucional nº 86/2015⁵⁶, que tornava obrigatória a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais no valor de 1,2% da despesa corrente líquida, e limitando de vez esse recurso de barganha à disposição do Planalto.

Outro episódio marcante, ocorrido em 2015, foi a surpreendente devolução da MP Nº 669, editada por Dilma por Renan Calheiros. Apesar de posteriormente não ter aderido ao rompimento formal de seu partido com o PT, o pragmático Renan, à luz das revelações feitas pela recém-deflagrada Operação Lava-Jato, já ensaiara atritos⁵⁷ com o Planalto, por meio de bloqueio de projetos de interesse do governo.

Até aquele momento, somente em duas ocasiões⁵⁸ uma MP fora devolvida pelo Congresso ao Executivo, sem que sequer fosse apreciada pelos legisladores. Naquele momento, o especialista em direito constitucional, Luiz Antônio Gomes, afirmou que, embora o Executivo houvesse se equivocado ao legislar sobre tributação sem consultar o Congresso, a decisão de Calheiros, de devolver medida provisória, não encontrava previsão constitucional.

A essa altura, o Senado, sob sua liderança, aprovaria, inclusive,⁵⁹ um reajuste de até 78% para servidores do Poder Judiciário, contrariando as intenções políticas do governo Dilma.

Soma-se a isso os sinais claros de desgaste no interior da base política, em especial na relação entre PT e PMDB, a partir da explícita desconfiança de Dilma acerca dos pededebistas. Em virtude do governismo histórico do partido após a redemocratização do país, do qual trataremos mais adiante, Dilma se afastou progressivamente de suas

⁵⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm. Acesso em 06 de abr. de 2020.

⁵⁷ <https://www.dw.com/pt-br/o-papel-de-renan-calheiros-no-impeachment-de-dilma/a-19199719>. Acesso em 08 de abr. de 2020.

⁵⁸ A primeira vez se deu no último ano do governo Sarney, com a devolução da MP Nº33; A segunda, durante o segundo mandato de Lula, com a MP Nº 446.

⁵⁹ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/06/senado-aprova-aumento-de-ate-78-para-servidores-do-judiciario.html>. Acesso em 12 de abr. de 2020.

principais lideranças, ao ponto dos líderes do partido se queixarem⁶⁰ acerca de um empenho da Presidente em minar parte do poder de pressão do partido.

Nesse sentido, destacaram três iniciativas. Primeiro, a tentativa⁶¹ de Cid Gomes, então governador do estado do Ceará, de fundar o PROS para fortalecer a base de apoio ao governo no Congresso Nacional. Em janeiro de 2015, ao ser indicado Ministro da Educação por Dilma, Gomes sugeriu a criação de uma frente parlamentar de partidos de esquerda para “apaziguar diferenças” na base do governo⁶², em uma referência a parlamentares do PMDB.

Segundo, as tentativas da mandatária de interferir nas articulações da sucessão da Presidência da Câmara dos Deputados, de modo a emplacar um nome alinhado com o Planalto, em detrimento dos anseios comuns ao presidencialismo brasileiro por mais compartilhamento do poder com os partidos da base aliada que possuem mais expressividade no Congresso.

Por último, o apoio formal de Dilma e do PT à iniciativa do então Ministro das Cidades, Gilberto Kassab, de refundar o Partido Liberal e fundi-lo ao seu PSD, como uma forma de esvaziar ainda mais o peso pemedebista no Congresso Nacional.

Em decorrência dessas atitudes, o PMDB anunciou, logo no início do segundo mandato de Dilma, que passaria a adotar uma espécie de independência informal em relação ao Executivo. As tensões entre os dois partidos se acirraram até que, em março de 2016, o PMDB anunciou o rompimento formal e definitivo com o governo Dilma.

A debandada pemedebista foi um fato inédito no histórico recente do presidencialismo de coalizão brasileiro. Mais do que uma desavença, foi a primeira vez⁶³, desde a redemocratização do país, que a maior e mais importante bancada aliada abandonou uma coalizão governista logo na primeira metade do mandato presidencial, quando o país ainda estava distante das próximas eleições gerais.

⁶⁰Ver: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pmdb-adota-independencia-informal-do-governo-e-agenda-propria-no-congresso,1632560>. Acesso em 12 de abr. de 2020.

⁶¹<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-11/cid-gomes-apresenta-dilma-proposta-para-criar-partido-de-apoio-no-congresso>. Acesso em 12 de abr. de 2020.

⁶²www1.folha.uol.com.br/poder/2015/01/1570661-pros-afirma-que-cid-gomes-e-escolha-pessoal-de-dilma-para-educacao.shtml. Acesso em 12 de abr. de 2020.

⁶³ Rompimentos de partidos aliados com o governo são relativamente comuns no presidencialismo brasileiro. No governo Itamar Franco, se retiraram da base aliada, em diferentes momentos, PSB e PTB; no governo Lula, saíram PDT e PV. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver o trabalho de Figueiredo (2012).

Algo semelhante ocorrera somente uma vez, em 2002. Naquele ano, o último do governo Fernando Henrique Cardoso, às vésperas da eleição presidencial vencida pela oposição, o PFL, então detentor da maior bancada da Câmara, se retirou da base do governo em virtude de uma disputa em torno do nome a ser escolhido pelos partidos da coalizão para pleitear a sucessão do presidente.

A diferença entre os dois momentos é que, entre o final da década de 1990 e a virada do milênio, as eleições presidenciais estavam a poucos meses de distância; FHC era próximo de seu vice, o conciliador e discreto Marco Maciel (PFL-PE); a Câmara era presidida por um aliado do governo, o futuro presidenciável Aécio Neves (PSDB-MG); o Banco Central, àquela altura, por intermédio da criação do chamado “tripé macroeconômico”, foi bem-sucedido em minimizar os efeitos da crise da desvalorização do real; e, por fim, não havia escândalos de grande repercussão nacional, capazes de implicar o presidente ou seu partido em esquemas de corrupção.

Nesse cenário, a “punição” ao governo de turno por seus erros, tanto pela elite política quanto pela população, era uma opção viável a curto prazo. Em paralelo, o rompimento foi motivado puramente por uma questão eleitoral⁶⁴, e não por desavenças programáticas entre partidos.

Dilma e Temer, por outro lado, romperiam⁶⁵ ainda em 2015, com o vice se queixando publicamente de que fora deixado de lado pela titular na condução do governo. Posteriormente, quando as manchetes eram tomadas pela crise econômica e pelos escândalos de corrupção vindo à tona logo no início do mandato presidencial, a debandada pemedebista diminuiria ainda mais capacidade do governo em formular políticas públicas capazes de solucionar a crise ou render dividendos eleitorais aos seus aliados nas próximas eleições. Mais ainda, enviou um sinal, uma mensagem clara aos líderes partidários no Congresso: “o governo é frágil, não vale a pena compor com ele”⁶⁶. Nisso, também aumentam os custos entre os parlamentares para apoiar a agenda do Executivo.

⁶⁴ Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0703200202.htm>. Acesso em 30 de set. de 2020.

⁶⁵ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/12/1716259-em-carta-desabafo-a-dilma-temer-diz-que-foi-desprezado.shtml>. Acesso em: 16 de abr. de 2020.

⁶⁶ Nos debruçaremos sobre esse ponto no próximo capítulo, oferecendo uma análise dos incentivos institucionais a esse tipo de atitude.

Os embates entre Dilma e o PMDB escalaram ainda mais e evoluíram para um embate explícito entre Executivo e Legislativo com a eleição de Eduardo Cunha (PMDB-RJ), um inimigo político declarado da mandatária para a presidência da Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2015.

Politicamente engenhoso, Cunha ocupou o espaço político deixado pelo Executivo – cuja articulação política, nesse momento, se mostrava ineficaz nas mãos de Aloísio Mercadante⁶⁷ – atraiu para si as atenções de parcela significativa da base do governo, chegando a formar uma bancada própria de cerca de 140 deputados, muitos deles receosos em virtude da chamada “faxina”⁶⁸ ética promovida por Dilma em seu Ministério durante o primeiro mandato (SINGER, 2018). Segundo pesquisa⁶⁹ produzida pelo Laboratório Analytics, esse grupo de parlamentares votou seguindo as orientações de Cunha em cerca de 85% das votações ocorrida no ano de 2015.

Após sua eleição, Cunha, em um claro recado político ao Executivo, não apenas passou a pautar projetos⁷⁰ que não estavam na agenda do Planalto, como também atuava para dificultar as intenções do governo de melhorar o estado das contas públicas. Nesse momento, impediu⁷¹ que a Câmara analisasse uma série de vetos de Dilma a projetos que poderiam gerar novos gastos de ordem bilionária para o Executivo. Eram as chamadas “pautas-bomba”⁷².

Nesse processo, deve-se destacar a atuação da bancada do PSDB, até então a principal força de oposição no país, que se aliou a Eduardo Cunha e votou em desacordo⁷³ com suas convicções ideológicas e parte do legado histórico dos anos FHC, para aprovar

⁶⁷ Ex-senador e quadro célebre do PT.

⁶⁸ Essa expressão ganhou destaque na mídia após a sucessão de demissões, por Dilma, de ministros com suspeitas de envolvimento em escândalos de corrupção. Ver: <https://oglobo.globo.com/brasil/primeiro-mandato-de-dilma-comecou-com-faxina-etica-termina-com-escandalo-na-petrobras-14940078>. Acesso em 11 de out. de 2020.

⁶⁹ <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/deputados-votam-mais-de-85-das-vezes-de-acordo-com-recomendacao-do-pmdb/>. Acesso em: 16 de abr. de 2020.

⁷⁰ Os principais casos foram o projeto de regulamentação da terceirização irrestrita no país e a proposta de redução da maioria penal. Ver: <http://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1673138-cunha-diz-que-limitara-pauta-da-semana-ao-projeto-da-terceirizacao> e <https://oglobo.globo.com/brasil/com-manobra-de-cunha-camara-aprova-reducao-da-maioridade-penal-16623458>. Acesso em 16 de abr. de 2020.

⁷¹ https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/01/politica/1443657486_378478.html. Acesso em 16 de abr. de 2020.

⁷² Dentre elas, destacaram-se a ameaça de derrubar os vetos de Dilma ao reajuste dos servidores do judiciário e à derrubada do fator previdenciário. Ver: <https://oglobo.globo.com/brasil/psdb-votou-em-peso-pela-derrubada-do-veto-de-dilma-ao-fator-previdenciario-17580016>. Acesso em 15 de set. de 2020.

⁷³ Ver: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,oposicao-na-camara-trabalha-por-pauta-bomba,1130490>; <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,somente-um-de-51-deputados-tucanos-votou-por-fator-previdenciario--criado-por-fhc,1767815>. Acesso em 17 de abr. de 2020.

projetos que criavam novos gastos para o Executivo. Ainda que o Planalto tenha logrado, por margem estreita, derrubar alguns desses projetos, a rebelião na base governista e a desconfiança na capacidade de articulação política de Dilma, que estava nas mãos do vice-presidente Temer desde o início do segundo mandato, já estavam instauradas.

Ao mesmo tempo em que fazia tudo isso, Cunha pôs em pauta a aprovação⁷⁴ das contas de presidentes anteriores, buscando abrir caminho para que as contas da presidente, já fragilizadas pelo saldo negativo das pedaladas fiscais, fossem apreciadas o quanto antes. Se desaprovadas, as contas poderiam pavimentar caminho para um pedido de impeachment. Como já vimos, ambas as possibilidades acabaram por se concretizar.

Além disso, Dilma amargava uma rejeição recorde de 71% da população que, segundo estimativas⁷⁵ do Datafolha, consideravam sua gestão ruim ou péssima. Estavam dadas, a essa altura, as condições para que seu respaldo parlamentar fosse minado sem grandes custos políticos para os legisladores.

Em meio à atuação de Cunha, instaurou-se uma crise na base aliada do governo, com PMDB, PSD e setores do PSB, outrora membros da coalizão que reelegera Dilma nas eleições de 2014, debandando para a oposição.

Em simultâneo, no período pós-redemocratização, o PMDB mostrou-se um partido de comportamento parlamentar bastante governista⁷⁶. Conforme Figueiredo (2012, p.169), com exceção da presidência Collor, o partido participou das coalizões que deram sustentação a todos os governos que se seguiram no poder.

Historicamente próximo dos chefes do Executivo, o partido, assim como outras siglas dispostas a integrar governos dos mais diversos matizes ideológicos, acumulou certa experiência institucional em utilizar os mecanismos de barganha à disposição dos atores políticos.

⁷⁴ <https://exame.com/brasil/as-bombas-que-prometem-balancar-o-congresso-neste-mes/>. Acesso em 17 de abr. de 2020.

⁷⁵ Ver: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2016/04/11/avaliacao-presidente-dilma.pdf>. Acesso em 17 de abr. de 2020.

⁷⁶Ver, por exemplo: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/mdb-pp-e-ptb-sao-as-siglas-mais-governistas.shtml>. Acesso em 17 de abr. de 2020.

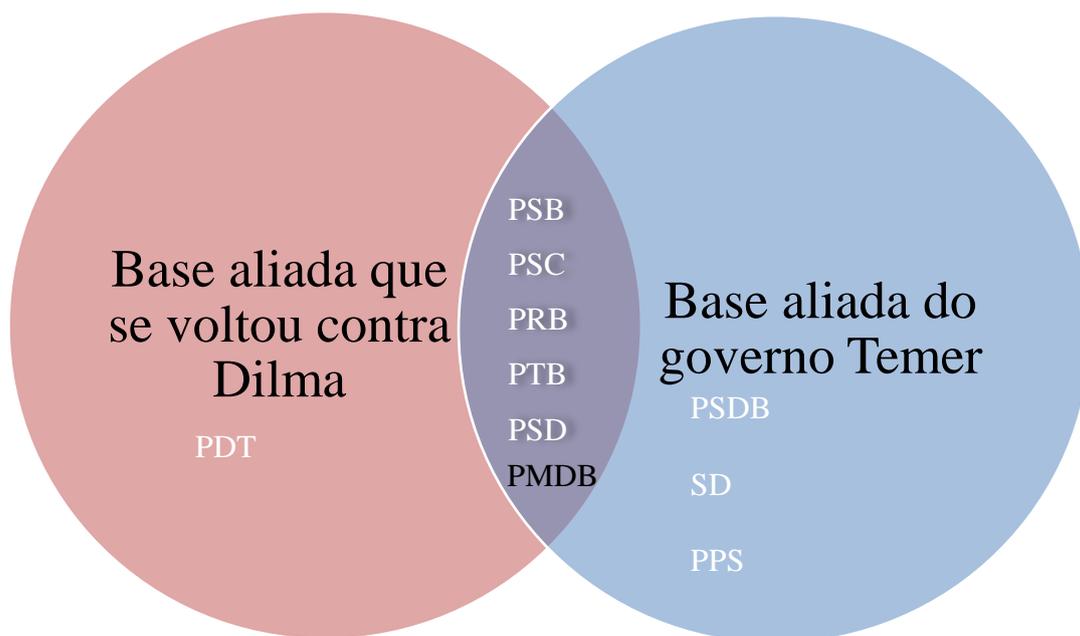
As evidências à nossa disposição mostram que esse acúmulo, ao lado da afinidade ideológica⁷⁷, foi fundamental para a consolidação do impeachment, pois representou um mecanismo de sinalização aos demais partidos, muitos insatisfeitos com a gestão Dilma, de que, em um eventual governo Temer, poderiam ser contemplados com mais cargos e fatias do orçamento para seus parlamentares ou bancadas. Dito de outro modo, a parcela do sistema político brasileiro maior tendência governista – por muito chamada coloquialmente de “Centrão” – viu no impeachment uma oportunidade para obter mais benesses a partir de uma aproximação com um chefe do Executivo que lhes fosse mais favorável. Voltaremos a esse ponto no segundo capítulo deste trabalho.

Segundo levantamento de Boghossian (2018), a maior parte dos principais partidos apoiadores da destituição de Dilma figurou entre as siglas mais fiéis e contempladas com cargos no novo governo Temer⁷⁸. Esse quadro está descrito no diagrama abaixo. Para determinar a adesão do partido aos governos Dilma e Temer, foram considerados dois critérios: No caso do primeiro, participação na coligação do PT nas eleições nacionais de 2014 e ocupação de cargos no governo; no do segundo, somente participação nos ministérios pemedebistas.

Imagem IV – Partidos da Base Aliada de Dilma x Partidos da Base Aliada de Temer

⁷⁷ Por “afinidade ideológica”, entendemos o conjunto de preferências e opiniões da elite política legislativa em questões centrais, bem como seu posicionamento em uma escala esquerda-direita (POWER; ZUCCO, 2012).

⁷⁸ Ver: <https://www.poder360.com.br/congresso/em-2-anos-temer-recebeu-23-de-apoio-em-votacoes-importantes-na-camara/>. Acesso em 19 de abr. de 2020.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de Boghossian (2018).

Mais ainda, os dados do Basômetro⁷⁹ do jornal “O Estado de São Paulo” parecem ratificar a hipótese sobre as articulações do pemedebistas na esfera institucional. Segundo a base em questão, dos 67 parlamentares membros da bancada pemedebista na Câmara dos Deputados, 59 votaram pela abertura do processo de impeachment; no âmbito da comissão do impeachment, 5 dos 8 parlamentares pemedebistas membros foram favoráveis ao prosseguimento do processo; por último, no Senado, dos 18 senadores pemedebistas, 16 votaram pela condenação definitiva da Presidente Dilma.

Na esfera das instituições de controle, as revelações trazidas pela Operação Lava-Jato contribuíram para que os atritos entre Legislativo e Executivo atingissem seu ápice. Vieram à tona evidências de que Eduardo Cunha possuía contas bancárias no exterior em seu nome, o que iria lhe render uma denúncia na Comissão de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara. Pressionados e buscando dar respostas à opinião pública, o Procurador-Geral da República, governistas e até mesmo ex-aliados de Cunha passaram a pedir seu afastamento da presidência da Câmara, que obteria parecer favorável para prosseguimento graças aos votos do PT na Comissão.

Três horas depois, naquele mesmo dia, Cunha acatou o pedido de impeachment formulado pelos juristas Janaina Pascoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo, que

⁷⁹ <https://infograficos.estadao.com.br/politica/placar-do-impeachment/> Acesso em 16 de abr. de 2020.

argumentava que as chamadas “pedaladas fiscais”, operação contábil de atrasar repasses de valores para bancos públicos com vista a alcançar melhores resultados contábeis, configuravam uma infração ao artigo 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe a tomada de recursos de bancos públicos por seus controladores – no caso, o Tesouro Nacional. Para os autores do pedido, a manobra teria sido seguida pela assinatura, pela Presidência da República, de uma série de decretos de suplementação orçamentária sem a devida autorização do Congresso Nacional, ferindo-se também as diretrizes da Lei Orçamentária Anual.

Infringidos esses dispositivos, estaria configurado, então, na visão dos impetrantes, crime de responsabilidade, conforme expressão retirada das diretrizes da lei 1.079/50. Além de desorganizar as finanças públicas, as “pedaladas” teriam, ainda segundo a argumentação da denúncia, assegurado vantagens à presidente durante o processo eleitoral de 2014 e piorado as possibilidades de crescimento econômico do país.

Em paralelo, ao tomar posse para um segundo mandato e decidir-se por uma agenda econômica de ajuste fiscal, Dilma passou a enfrentar dificuldades para aprovar sua agenda de cortes.

Seja por uma tendência do sistema partidário brasileiro à ampliação da fragmentação partidária, como sugere Amorim Neto (2016), ou por simples inabilidade política, como defende Domingues (2017), ou ainda pela combinação de ambos, o fato é que a presidente passou a enfrentar rebeliões em sua base no Congresso Nacional. Segundo dados do Basômetro⁸⁰ do Estadão, durante o 2º mandato de Dilma, o Congresso votou de acordo com as orientações do governo em 65% das vezes, número que fica 10% abaixo da média histórica no período pós-redemocratização.

No ínterim entre a aceitação do pedido de impeachment por Cunha e sua votação na Câmara, mais um evento alteraria os rumos da crise política. Na esteira da popularidade da Lava-Jato, Sérgio Moro divulgou para a imprensa um trecho de um grampo de uma conversa telefônica entre a então Presidente Dilma e o ex-presidente Lula, em que o assunto era a indicação de Lula para a Chefia da Casa Civil.

⁸⁰Ferramenta independente criada para monitorar votos de deputados, de modo a medir o tamanho da base aliadas dos governos eleitos desde a redemocratização do país. Ver: <https://arte.estadao.com.br/politica/basometro/>.

Alegando que, com a decisão, Lula buscava adquirir foro privilegiado para se proteger de investigações, Gilmar Mendes⁸¹ emitiu decisão monocrática barrando a posse do ex-presidente no Ministério. Com isso, ganhou força na imprensa e na opinião pública a ideia de que o PT e Dilma não apenas eram coniventes, como também comandavam grandes esquemas de corrupção, o que posteriormente inflaria mais manifestações de rua contra o governo.

Mais tarde, o afastamento temporário de Dilma da Presidência em abril de 2016 foi chancelado com o aval de 367 deputados federais. Desses, mais da metade, mais especificamente 184⁸² parlamentares, pertenciam a partidos integrantes da coligação formada para dar sustentação à presidente no curso de seu segundo mandato, que contava com 306 dos 513 deputados da Câmara.

Cruzando essa informação com os dados apresentados pelo Basômetro, obtemos a Tabela V. Nela, reproduzida abaixo, observamos uma queda significativa de taxa de fidelidade justamente nas duas agremiações com maiores bancadas pertencentes à base do governo, a saber, PMDB e PP, respectivamente⁸³. Embora não tenham fechado questão, os pemedebistas decidiram pela defesa do impeachment como posição oficial⁸⁴ da bancada do partido, isentando dissidentes de punição; o PP, por outro lado, fechou questão⁸⁵ pelo impeachment da presidente às vésperas da votação no plenário da Câmara, ameaçando expulsar infiéis. Por sua vez, o PSD do ex-prefeito de São Paulo e Ministro das Cidades de Dilma, Gilberto Kassab, embora tenha tirado posição oficial⁸⁶ a favor do impedimento, se manteve estável em seu governismo. Vejamos os números:

Tabela II – Taxas de Fidelidade dos Partidos da Base Aliada aos Governos Dilma

⁸¹ Ministro do STF.

⁸²<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/18/base-que-elegeu-dilma-e-responsavel-por-metade-dos-votos-pro-impeachment.htm>. Acesso em 14 de abr. de 2020.

⁸³ Segundo o site da Câmara dos Deputados, na legislatura eleita em 2014 o PMDB contava com 65 deputados, e o PP, com 38.

⁸⁴<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2016/04/pmdb-da-camara-oficializa-posicao-contraria-ao-impeachment-mas-nao-fecha-questao-2660/>. Acesso em: 2 de out. de 2020.

⁸⁵<https://oglobo.globo.com/brasil/pp-fecha-questao-pelo-impeachment-ameaca-expulsar-dissidentes-19098294>. Acesso em: 2 de out. de 2020.

⁸⁶www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1760735-apos-adesao-do-psd-ao-impeachment-de-dilma-oposicao-ja-fala-em-vitoria.shtml. Acesso em: 7 de out. de 2020.

	Fidelidade no 1º Mandato	Fidelidade no 2º Mandato
PT	95%	94%
PMDB	81%	76%
PSD	71%	72%
PP	81%	62%
PR	77%	81%
PROS	78%	80%
PDT	77%	72%
PC do B	90%	86%
PRB	84%	81%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Basômetro do jornal “O Estado de São Paulo”.

Assim, esses foram os fatos que desembocaram na crescente desconfiança do empresariado nacional na capacidade do governo em promover políticas capazes de melhorar as condições de negócios, que já não eram as melhores àquela altura. A descrença aumentou ainda mais quando se constatou a existência de uma rebelião no interior da base parlamentar do Executivo, catalisada por Cunha e seus aliados parlamentares em diferentes partidos, sobretudo o PSDB.

Após a confirmação de seu afastamento temporário pelo Senado na madrugada de 12 de abril de 2016, Dilma logo veria os novos donos do poder se utilizarem da máquina pública para consolidar a narrativa da adequação dos atos que culminaram na destituição temporária da presidente aos ritos determinados pelo devido processo legal, estabelecido por texto constitucional e específico.

Segundo matéria⁸⁷ publicada pela Agência Pública, uma semana após o afastamento temporário de Dilma da Presidência, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), agora chefiado por José Serra (PSDB-SP) – antigo adversário de Dilma nas eleições presidenciais e aliado do novo governo Temer – instruiu diversos embaixadores brasileiros a defender a legalidade do impeachment e as políticas que então passariam a integrar a ordem do dia.

⁸⁷<https://apublica.org/2019/04/como-o-itamaraty-instruiu-embaixadores-a-defender-impeachment-de-dilma-rousseff/>. Acesso em 19 de abr. de 2020.

Atrelados à postura errática⁸⁸ de países-membros do Mercosul e da região sul-americana em relação ao impeachment – com o Paraguai de Horácio Cartes trazendo à tona disputas passadas com o governo; o Uruguai da progressista Frente Ampla demonstrando receio em aderir à narrativa acerca de um golpe contra a democracia brasileira; o Chile da socialista Michelle Bachelet abstendo-se de comentar assuntos domésticos da política brasileira; e a Argentina do liberal Maurício Macri, cético em relação ao discurso de ruptura democrática no Brasil, mais preocupada em reerguer sua economia em crise crônica –, esses fatos tornaram improváveis quaisquer esperanças de condenação efetiva dos acontecimentos que culminaram no impeachment por parte da comunidade internacional, tal como ocorrera⁸⁹ quatro anos antes com o Paraguai, após o impeachment-relâmpago sofrido pelo Presidente Fernando Lugo.

Se a popularidade de juízes, policiais federais e procuradores da Lava-Jato estava em alta, a popularidade do governo Dilma seguia o caminho contrário. Em março de 2016, momento da divulgação do grampo pelo juiz Moro e da subsequente suspensão da posse de Lula como ministro-chefe da Casa Civil por Gilmar Mendes, segundo números do Datafolha, a gestão Dilma era considerada ruim ou péssima por cerca de 69% dos brasileiros.

Esses números expressivos de rejeição da opinião pública também se manifestaram a respeito do impeachment. Ainda de acordo com pesquisa do Datafolha⁹⁰, realizada entre 17 e 18 de março de 2016, 68% dos brasileiros eram favoráveis ao impedimento da presidente. Os atos articulados pelos apoiadores de Dilma, por outro lado, eram convocados por movimentos sociais e sindicatos e jamais conseguiram alcançar a mesma força e heterogeneidade dos que pediam seu impeachment.

A essa altura, em março de 2016, as ruas foram tomadas em meio à chegada de mais notícias que arranhariam ainda mais a imagem da já fragilizada presidência de Dilma. Nesse mês, foi condenado, no âmbito da Lava-Jato, o empresário Marcelo Odebrecht, próximo e notório doador das campanhas do PT e da maioria dos partidos brasileiros, e decretada a prisão do senador Delcídio do Amaral (PT-MS), que, em delação firmada em

⁸⁸Ver: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-09/impeachment-de-dilma-divide-opiniones-na-america-latina> e <https://oglobo.globo.com/brasil/punicao-para-brasil-sugerida-por-dilma-seria-rejeitada-pelo-mercosul-19157026>. Acesso em 21 de abr. de 2020.

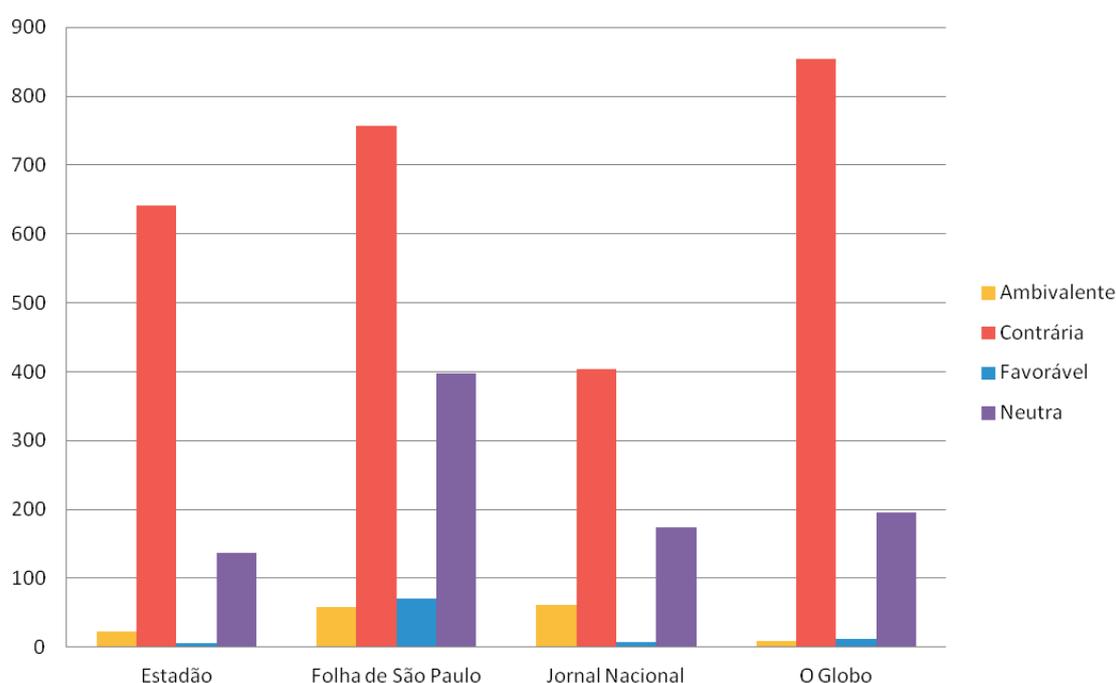
⁸⁹ Ver: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/mercosul-suspende-paraguai-e-anuncia-adesao-da-venezuela.html>. Acesso em 3 de set. de 2020.

⁹⁰<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/68-apoiam-impeachment-de-dilma-diz-pesquisa-datafolha.html>. Acesso em: 13 de mar. de 2020.

fevereiro daquele ano, fez graves acusações contra a então presidente, Lula e outros nomes do establishment político do país. Dois anos mais tarde, a justiça inocentaria⁹¹ o ex-presidente por falta de provas.

Até o início de abril, diante de um histórico recente de manifestações tomando as ruas, os três principais jornais do país – O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e O Globo – publicaram editoriais⁹² que, quando não adotavam um tom simpático à instauração do processo de impeachment como um meio eficaz para a pacificação e a reconstrução do país, pediam explicitamente a renúncia de Dilma. Na verdade, conforme se vê abaixo, em estudo realizado pelo Manchetômetro⁹³, o tom negativo deu a tônica da cobertura da grande imprensa sobre a crise política do governo Dilma.

Gráfico IV – Teor das Manchetes dos Principais Jornais Brasileiros sobre a crise do governo Dilma



Fonte: Manchetômetro, 2017. (FERRES JR.; BANDEIRA DE MELO, 2017)

⁹¹ https://brasil.elpais.com/brasil/2018/07/12/politica/1531421660_545034.html

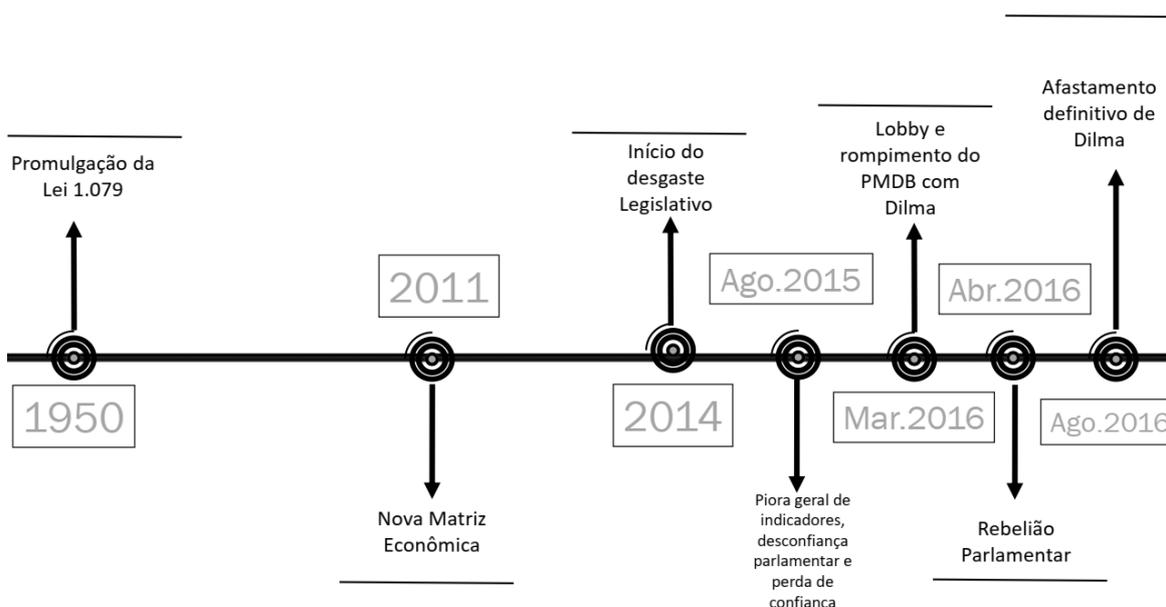
⁹² <https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,impeachment-e-o-melhor-caminho,10000025268;>
www1.folha.uol.com.br/opinio/2016/04/1756924-nem-dilma-nem-temer.shtml; Acesso em 13 de mar. de 2020. <https://oglobo.globo.com/opinio/o-impeachment-uma-saida-institucional-da-crise-18912997>;
Acesso em 13 de mar de 2020.

⁹³ Disponível em: <http://www.manchetometro.com.br/index.php/publicacoes/serie-m/2017/08/24/a-grande-midia-e-o-impedimento-presidencial-dilma-vs-temer/>. Conforme definição que consta no próprio site do projeto, o Manchetômetro é “um website de acompanhamento da cobertura da grande mídia sobre temas de economia e política”. Acesso em: 2 de out. de 2020.

O perfil dos presentes nas manifestações que tomaram as ruas a partir de 2015, no início do segundo mandato de Dilma, se manteve estável ao longo daquele ano. Segundo pesquisa do Datafolha⁹⁴ sobre o protesto realizado na Avenida Paulista em 16 de agosto de 2015, 61% dos participantes eram do sexo masculino; 45 anos era a idade média dos manifestantes; 76% possuíam ensino superior; 75% eram brancos; 25% possuíam renda familiar mensal entre 5 e 10 salários mínimos, enquanto outros 25% alegaram possuir rendimentos de 10 a 20 salários mínimos; e 84% integram a População Economicamente Ativa (PEA), sendo desses 33% assalariados registrados, 13% autônomos e outros 13% empresários.

Feitos esses apontamentos, os principais fatores de contestação à presidência de Dilma foram, cronologicamente: grandes manifestações de rua iniciadas ainda no primeiro mandato; crise econômica com piora nos indicadores econômicos; perda de apoio popular e contestação por empresários, burocratas de alto escalão ligados a instituições de controle (TCU, MP, etc.) e grupos de direita ligados a empresários e parlamentares, sobre os quais falaremos mais adiante. Esses grupos foram responsáveis por insuflar novas manifestações de massa contra o Executivo.

Imagem V – Cronologia do Impeachment de Dilma



⁹⁴ Ver: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2015/08/17/manifestacao-16-08.pdf>. Acesso em 2 de out. de 2020.

Decididos a contestar o governo, entidades empresariais como FIESP e FIEP e movimentos sociais de contestação se articulam junto aos legisladores, que passam a se rebelar contra o Executivo, e abriam a porta para novas frentes de contestação, mais especificamente pelo Poder Judiciário – STF e Sérgio Moro. Por último, a contestação iniciada em outras frentes retorna ao Legislativo, com parlamentares se mostrando relutantes a apoiar um governo impopular e que enfrenta uma crise econômica.

1.2.5. Legislativo, Ruas e Mídia: Revés de Dilma, Fortuna de Temer

Se para Dilma o Congresso Nacional foi o começo do fim, para Temer a casa foi a salvação que lhe permitiu concluir seu mandato. Tendo presidido a Câmara dos Deputados em três oportunidades (1997-1999; 1999-2001; 2009-2010)⁹⁵, o que lhe rendeu bom trânsito com os principais partidos e grande experiência no manejo das engrenagens legislativas brasileiras, o novo presidente conseguiu firmar uma base sólida e mais próxima de si, em termos ideológicos. Facilitou muito o fato do novo mandatário e seu partido estarem mais próximo da mediana parlamentar do que Dilma e o PT.

A percepção que os legisladores têm acerca dos rumos do país e dos demais atores políticos com que convivem é um elemento importante e que merece um pouco mais de atenção, por ser um elemento tradicional de quebra de coalizões. Power e Zucco (2012), analisando os resultados da *Brazilian Legislative Surveys*⁹⁶, mostram que, entre 1990 e 2009, o que se verificou entre as elites políticas brasileiras foi uma convergência ideológica na direção da direita e sobretudo do centro. Nesse sentido, o legislador brasileiro médio estaria alinhado com as preferências desses campos políticos.

Em matéria econômica, mais especificamente, o parlamentar médio prezaria pela estabilidade macroeconômica e oscilaria, em suas preferências, entre um modelo econômico misto e outro predominantemente privado, com pouca participação do Estado. A consolidação dessa mediana parlamentar, lembram os autores, teria se dado durante os governos FHC e Lula⁹⁷. Soma-se a isso o fato de o centro, no sistema partidário brasileiro, estar representado justamente por PSDB e PMDB (POWER; ZUCCO, 2012). Eis a razão

⁹⁵https://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/Ex_presidentesCD_Republica/michel.html. Acesso em 10 de jul. de 2020.

⁹⁶ Principal estudo legislativo sobre preferências de parlamentares brasileiros, realizado desde a década de 1990.

⁹⁷Embora Lula, em seu segundo mandato, tenha adotado uma política econômica um pouco mais heterodoxa no enfrentamento da crise financeira de 2008.

pela qual o parlamento estava mais próximo, em matéria ideológica, de Temer do que de Dilma.

Dada a mudança de rumos na condução da economia a partir da NME, a literatura mostra que, durante parte do primeiro governo Dilma, foi promovido um novo modelo de desenvolvimento, centrado no aumento no número de áreas de atuação do Estado em detrimento da primazia da política monetária sobre outras áreas da política macroeconômica (IANONI, 2013). Procedendo dessa maneira, a presidente desviou-se da mediana congressual e dos modelos econômicos consolidados, pautados por um jogo de confiança em relação ao setor financeiro e a fatores exógenos (DE PAULA; SANTOS; MOURA, 2020). Associado à desconfiança da presidente em relação ao principal partido de sua base, o PMDB, esse fato contribuiu para a fragilidade do governo.

Em virtude disso e do cenário de escândalos e deterioração fiscal que desenhou a partir de 2015, aumentam não apenas os custos do apoio, mas sobretudo os incentivos internos para que se puna o Executivo.

Em contraposição a isso, o que se viu durante o governo Temer foi um grande sucesso legislativo por parte do Executivo. O êxito foi tamanho que Temer, como aponta Pereira (2017), além de aprovar os principais projetos de sua agenda de governo, tornou-se o presidente mais eficiente em sua relação com o Congresso desde 1995. Eficiência, em sua concepção, é uma correlação entre a aprovação de proposições de interesse do governo no Legislativo e os custos necessários para aprová-las. Sob essa ótica, o pemedebista teria sido o mandatário que mais conseguiu aprovar pontos importantes de sua agenda a custo relativamente baixo.

O bom desempenho legislativo de Temer só teria sido possível graças ao compartilhamento do poder com os aliados da coalizão do governo. Enquanto no segundo governo Dilma o PT ocupou a maioria dos ministérios (56%) em detrimento de outros partidos da base (44%), com Temer o PMDB esteve à frente de apenas 30% dos ministérios, com o restante sendo distribuído entre os partidos aliados (PEREIRA, 2017). Por outro lado, o autor aponta que os custos de governabilidade no parlamento brasileiro foram maiores nos governos do PT, mais especificamente a partir do final do segundo mandato de Lula. Esse aumento se deu em virtude de as coalizões do partido pouco espelharem as preferências do Congresso.

O relacionamento entre as duas partes foi sólido o bastante para aprovar projetos e reformas constitucionais⁹⁸ importantes, além de barrar duas denúncias do então Procurador-Geral da República (PGR), Rodrigo Janot, contra Temer, acusado de graves crimes de corrupção que fizeram dele o único presidente na história brasileira a ser denunciado por crime comum durante o exercício do mandato.

Além disso, ao ser contestado, Temer disfrutou de um cenário mais favorável tanto no Congresso quanto na sociedade civil. No Congresso, ao contrário do que ocorreu com Dilma, Temer contou com aliados ideológicos nas Presidências das duas casas legislativas, a saber, Eduardo Cunha (PMDB-RJ) e Rodrigo Maia (DEM-RJ), à frente da Câmara dos Deputados; e Renan Calheiros (PMDB-AL), à frente do Senado Federal.

Maia, aliás, ao contrário de seu antecessor, era de perfil mais discreto e, naquele momento, possuía incentivos institucionais para se aproximar do Executivo – como de fato o fez –, uma vez que, tendo assumido a presidência da Câmara para um mandato-tampão após a cassação de Eduardo Cunha, o apoio do Planalto seria fundamental para vencer o pleito entre seus pares. Isso alterou totalmente o cenário encarado por Temer em relação àquele com se defrontou Dilma, em sua presidência.

Essa vantagem lhe permitiu barrar novos pedidos de impeachment e estabelecer maior lealdade e coordenação política em sua base aliada, gerando maior confiança de que o novo governo poderia entregar as reformas vistas como necessárias por imprensa, empresários e mercado financeiro para corrigir os erros da gestão econômica de Dilma.

Enxergando na gestão Temer uma oportunidade programática, parlamentares, lideranças de partidos e as frações da sociedade civil mencionadas anteriormente, outrora favoráveis ao impeachment, se mostraram mais tolerantes com as acusações que pesavam contra o novo governo. Em alguns casos, inclusive sob alegações de que a queda do novo presidente poderia significar o aprimoramento do caos político, a perda da oportunidade de votar uma agenda econômica àquela altura quase consensual entre esses setores ou até mesmo um eventual retorno do PT⁹⁹.

⁹⁸Falo especificamente da emenda constitucional nº 95 (popularmente conhecida como “teto de gastos públicos), da reforma na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e da reforma do Ensino Médio, feita originalmente através da Medida Provisória nº 746.

⁹⁹Ver: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2017/06/14/para-fhc-deixar-a-base-pode-complicar-mais.ghtml> e <https://www.jmnoticia.com.br/2017/08/04/apos-criticas-feliciano-explica-voto-favor-de-temer-foi-contrario-o-pt/>. Acesso em 09 de abr de 2020.

Sem grandes embates no âmbito legislativo, diminuem o número de segmentos e grupos de pressão¹⁰⁰ dispostos a organizar movimentos de rua que, uma vez que formam uma coalizão ampla e heterogênea, constituem uma ameaça real ao mandato do presidente (HOCHSTETLER, 2007). Esse foi precisamente o cenário enfrentado pelo presidente Temer. Isso porque, como veremos, há uma relação umbilical entre esses movimentos e os legisladores brasileiros.

Nas ruas, após a queda de Dilma, o poder de mobilização logo deu sinais de exaurimento, com os atos de grandes proporções desaparecendo das ruas pouco a pouco. Além desse desgaste natural da capacidade mobilizadora, bastou que cessasse o conflito legislativo dos momentos finais do governo Dilma para que alguns dos principais movimentos que outrora trabalharam pelo impeachment passassem a apresentar uma postura errática e cautelosa em relação a Temer, oscilando¹⁰¹ entre pedidos de renúncia e receios de que sua saída favoreceria a ascensão de figuras tidas por eles como “suspeitos”¹⁰², em virtude de um histórico de diálogo e negociação com agremiações de esquerda.

Ainda na sociedade civil, a cobertura dos principais veículos da mídia brasileira do cenário político, após o afastamento temporário de Rousseff pela Câmara, mudou consideravelmente. Novamente, conforme estudo¹⁰³ realizado pelo Manchetômetro, foram reduzidos o número de matérias negativas e o próprio número de matérias veiculadas a respeito da situação política do país. Seguem abaixo os números:

Gráfico V – Teor das Notícias Sobre o Governo Federal (2015-2017)

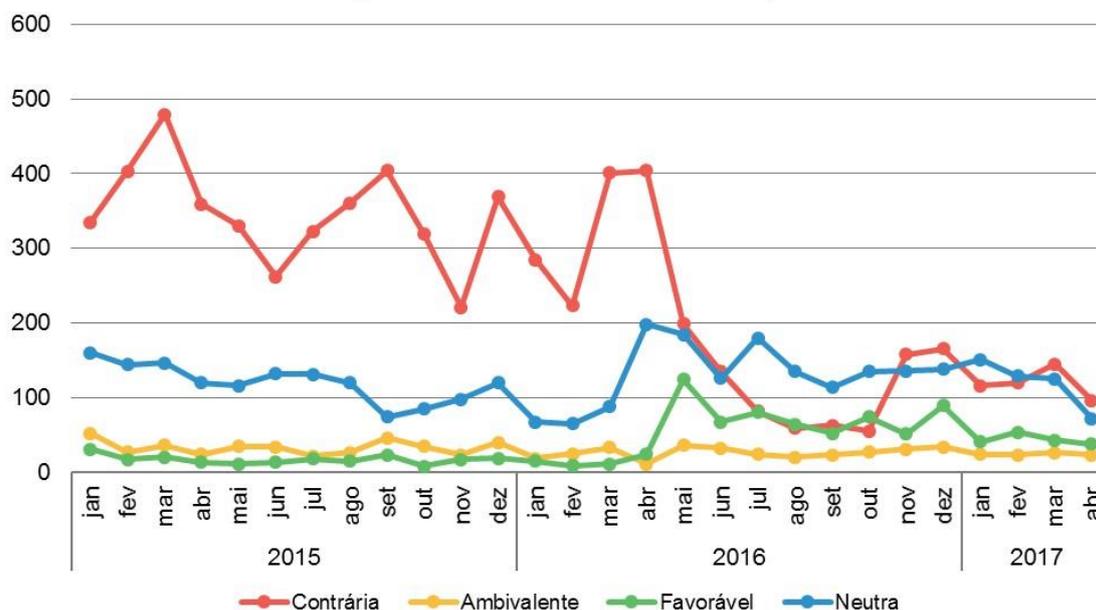
¹⁰⁰ Veremos no próximo capítulo que as articulações entre legisladores e grupos de pressão da sociedade civil constitui peça-chave para concretizar o impeachment.

¹⁰¹ Ver: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39959871> e <https://exame.com/brasil/1-ano-apos-impeachment-como-os-grupos-anti-dilma-avaliam-temer/>. Acesso em 21 de mai. de 2020.

¹⁰² O principal “suspeito” era Rodrigo Maia, então Presidente da Câmara dos Deputados.

¹⁰³ <http://www.manchetometro.com.br/index.php/publicacoes/serie-m/2017/04/24/de-dilma-a-temer-o-cao-de-guarda-e-a-lua-de-mel/>. Acesso em: 4 de out. de 2020.

**Valências Governo Federal 2015-2017
(JN, O Globo, Folha e Estadão)**



Fonte: Manchetômetro, 2017 (FERES JR; BARBABELA; VIEIRA; SASSARA, 2017)

Outro estudo¹⁰⁴ do Manchetômetro, após realizar uma análise léxica das capas e páginas de opinião dos principais veículos de imprensa do país, destaca ainda uma mudança nas palavras-chave utilizadas para se referir às crises políticas enfrentadas por Dilma e Temer. Enquanto no material sobre Dilma predominavam palavras como “impeachment”, “corrupção” e “crime”, no que se referia a Temer as mesmas palavras apareciam em frequência muito menor e constantemente se referiam à ex-presidente Dilma.

Esse cenário foi totalmente distinto daquele enfrentado por Dilma durante o biênio 2015-16, quando o país foi tomado por grandes manifestações de rua, em diversas cidades brasileiras, pedindo seu afastamento do poder. Segundo estimativas do Datafolha¹⁰⁵, dois deles figuram no rol de maiores atos públicos já realizados no Brasil desde o comício das Diretas-Já, em abril de 1984, reunindo na Avenida Paulista 210 mil pessoas, no dia 19 de março de 2015, e outras 500 mil, no dia 13 de março de 2016.

Sendo assim, à pergunta, “Por que Dilma perdeu seu escudo parlamentar e Temer não? ”, respondemos: apesar de oriundos da mesma chapa e contestados por razões similares, a

¹⁰⁴<http://www.manchetometro.com.br/index.php/publicacoes/serie-m/2017/08/24/a-grande-midia-e-o-impedimento-presidencial-dilma-vs-temer/>. Acesso em: 4 de out. de 2020.

¹⁰⁵<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/03/1603271-paulista-reune-maior-ato-politico-desde-as-diretas-ja-diz-datafolha.shtml>. Acesso em 21 de jan. de 2020.

contestação sofrida não foi a mesma nos dois casos. Isso porque, no caso de Temer, o interesse das elites políticas, empresariais e midiáticas em contestar o governo rareou.

Se com Dilma estiveram presentes os quatro principais fatores de contestação que levam à queda de presidentes na América Latina – (1) Grandes protestos de rua com a presença de uma coalizão heterogênea de segmentos sociais; (2) crise econômica e políticas de ajuste, (3) embates entre Legislativo e Executivo e (4) associação do nome do presidente ou de seu partido a escândalos de corrupção –, com Temer, o mesmo não se verificou na prática.

O pemedebista enfrentou apenas (1) crise econômica com políticas de ajuste e (2) teve seu nome diretamente envolvido em um grande escândalo de corrupção.

Ainda que, como revelam os placares¹⁰⁶, o custo do apoio parlamentar na Câmara tenha se elevado no intervalo entre as votações das duas denúncias apresentadas pelo PGR, Temer foi hábil para sinalizar¹⁰⁷ ao Congresso que poderia tocar a agenda de austeridade abraçada pela mediana parlamentar. Simultaneamente, o presidente viu as manifestações que lhe contestaram nas ruas minguaem ao ponto de se tornarem circunscritas a setores¹⁰⁸ mais alinhados com a agenda e o discurso do petismo, recém-alijado do poder. Dentre esses setores, destacaram-se centrais sindicais, ONGs, movimentos identitários e entidades estudantis.

Além disso, conforme indicado nas Tabelas VI e VII, a melhora nos principais indicadores econômicos gerada pela agenda de reformas liberalizantes¹⁰⁹, ainda que muito tímida e limitada, parece ter sido suficiente para conquistar a confiança do setor privado e de membros do Legislativo e de parcela da opinião pública crítica ao petismo, no geral mais alinhados com essas propostas. Tudo isso mesmo diante de acusações graves que pesavam contra o chefe do Executivo. Com a aquiescência da elite política, diminuíram as chances de contestação ampla nas ruas.

¹⁰⁶ <https://g1.globo.com/politica/noticia/segunda-denuncia-contratemer.ghtml>. Acesso em 21 de jan. de 2020.

¹⁰⁷ <https://g1.globo.com/politica/noticia/em-dois-anos-de-governo-temer-teve-encontros-oficiais-com-mais-da-metade-do-congresso.ghtml>;
https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/13/politica/1463092440_805634.html. Acesso em: 4 de out. de 2020.

¹⁰⁸ <https://g1.globo.com/politica/noticia/manifestacoes-contratemer-neste-domingo-21.ghtml>;
<http://frentebrasilestudo.org.br/conteudo/organizacoes-participantes/>. Acesso em: 4 de out. de 2020.

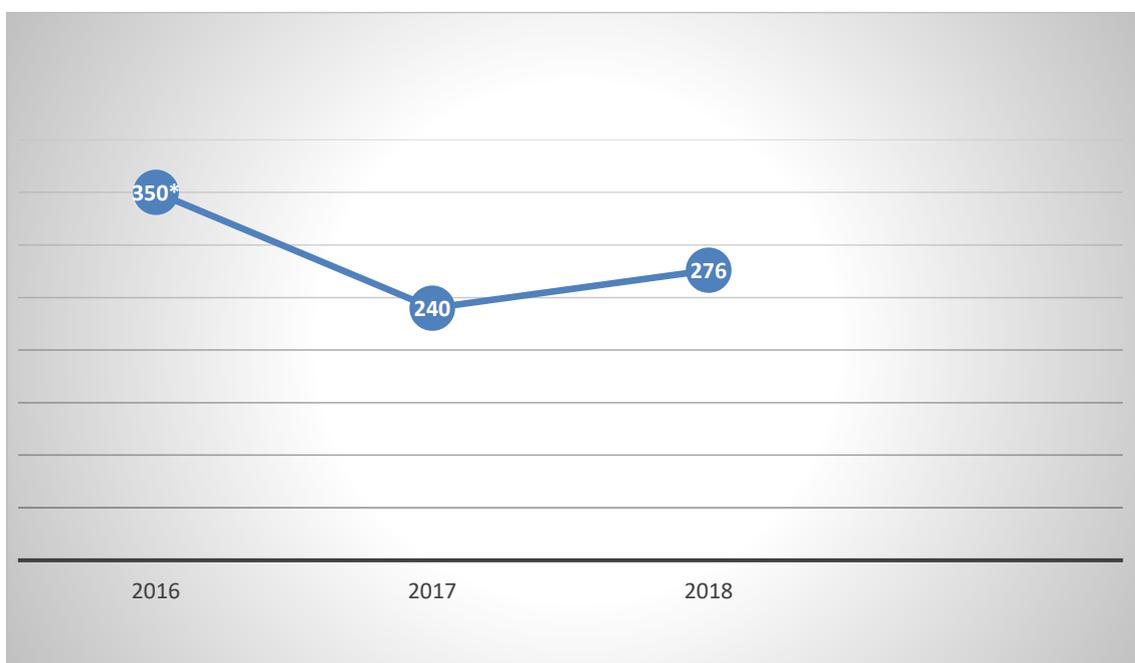
¹⁰⁹ Emenda Constitucional N°95/16 (PEC do Teto de Gastos), Reforma do Ensino Médio, Reforma Trabalhista e o projeto fracassado de Reforma da Previdência.

Tabela III – Indicadores Econômicos na Era Temer (2016-2018)

Indicadores (%)	2016	2017	2018
Crescimento Econômico (Variação do PIB)	-3,6	1	1,1
Inflação Média Anual (IPC)	6.29	2.95	3,75
Meta de Inflação (Intervalo)	2.5 - 6.5	2.5 - 6.5	2.5 - 6.5
Taxa de Desemprego da Economia	11.5	12.7	12.3
Variação da Taxa Selic (Ao Ano)	14.25	13.89-6.68	7.19-6.04

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Worldwide Inflation Data, Banco Central do Brasil, IPEA DATA e IBGE.

Gráfico VI - Risco-País (EMBI - 2016-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA. * O valor é referente ao final de setembro, exatamente um mês após a posse de Temer como interino. Todos os demais valores se referem à última medição do ano em questão.

Em suma, o pemedebista, apesar contestado e altamente impopular¹¹⁰, ao deparar-se com o mesmo cenário de hiperfragmentação partidária enfrentado por Dilma, teve êxito em coordenar e manter uma base parlamentar sólida, evitando ataques oriundos do Legislativo. Com efeito, deparou-se com circunstâncias contestatórias mais amenas – e,

¹¹⁰ Ver: <https://exame.abril.com.br/brasil/com-82-de-rejeicao-temer-se-torna-presidente-mais-impopular-da-historia/>. Acesso em: 4 de out. de 2020.

portanto, mais favoráveis – do que sua antecessora. Dentre elas, destacaram-se as ruas tomadas quase que exclusivamente por segmentos sociais identificados com o grupo recém-alijado do poder e um Congresso mais ideologicamente alinhado ao Planalto e com mais incentivos institucionais para cooperar com o Executivo – o que inclui os presidentes da Câmara e do Senado. Em uma linguagem *maquiaveliana*, o primeiro ponto foi sua *virtú*, enquanto o segundo representou sua *fortuna*.

Considerações Parciais

Este capítulo buscou expor os argumentos centrais de alguns dos trabalhos da literatura que vem se dedicando ao estudo do sistema político brasileiro e da instabilidade presidencial na América Latina, bem como apresentar os diferentes fatores de contestação ao governo Dilma Rousseff durante o auge da crise política enfrentada pela ex-presidente a partir de 2015. Os fatores do caso Dilma nos permitem fazer algumas observações a partir dos principais argumentos da literatura analisada na primeira seção.

Em primeiro lugar, a queda de Rousseff parece ser um caso emblemático de presidente contestado na América Latina nos moldes imaginados por Hochstetler (2007), isto é, aquele que tem seu nome ou partido associado a escândalos de corrupção, implementa políticas de ajuste e possui status minoritário no Legislativo. No caso em análise, a perda de apoio parlamentar veio após aumentarem os custos da coalizão. Exploraremos esse ponto no próximo capítulo.

Mais ainda, a queda de Dilma parece sustentar o argumento da autora acima e o de Pérez-Liñán (2014) porque, ao contrário das contestações sofridas no seio da sociedade civil por seu ex-aliado e sucessor ainda mais impopular, Michel Temer, seu governo foi contestado nas ruas por uma coalizão ampla de setores sociais. No caso deste último, sua permanência no cargo só foi possível exatamente porque contava com um escudo legislativo perante uma contestação popular que, ao que tudo indica, não foi tão ampla quanto a sofrida por Dilma.

O insucesso de Dilma em articular uma reação popular expressiva para barrar a contestação sofrida no âmbito do Legislativo, a rebelião de sua base parlamentar, o *policy switch* e o fracasso da política econômica no segundo mandato parecem exemplificar as principais postulações de Pérez-Liñán (2014), Campello (2013) e Coelho (2017) a respeito de dilemas políticos e fatores de risco enfrentados por mandatários latino-americanos citadas na primeira seção.

Em suma, as evidências à nossa disposição dão conta de que a resiliência de Temer no poder nos ensina muito sobre a queda de Dilma. Em primeiro lugar, nos ensina que a queda de presidentes brasileiros pode ser explicada menos por padrões internacionais de destituição de mandatários do que por ditames legais e fatores endêmicos do regime presidencialista no país.

Dentre eles, destacam-se a dificuldade de manejar uma coalizão ideologicamente heterogênea em meio a um Legislativo que, além de cada vez mais fragmentado, é altamente reativo a escândalos de corrupção e indicadores econômicos ruins (SILVA, 2017). Há de se mencionar ainda a rejeição ideológica original do legislador mediano, membro da Legislatura mais conservadora desde 1964, às ideias representadas por Dilma e seu partido.

Em segundo lugar, esses fatos nos mostram que a opinião pública só se torna um elemento significativo na destituição presidencial a partir do momento em que se convertem em manifestações de rua nas quais há uma coalizão heterogênea de segmentos sociais, conforme antecipado por Hochstetler (2007). Como vimos, esse foi um dos principais motivos pelos quais Temer logrou concluir seu mandato. Somente assim é que se torna inviável para o presidente contemplar a todos os seus aliados dentro de uma coalizão.

Em uma sentença, à luz dos fatos aqui relatados, mais do que um caso emblemático, a queda de Dilma é um caso paradigmático de mandatário latino-americano que tem seu mandato encerrado prematuramente. Isso porque, no caso em questão, precisamente todos os principais fatores de contestação elencados pela literatura especializada¹¹¹ – (1) embates entre Legislativo e Executivo; (2) suspeita de envolvimento pessoal ou do partido do presidente em escândalos de corrupção; (3) crise econômica atrelada à adoção de políticas de ajuste fiscal; (4) e baixa popularidade, capaz de incentivar uma rebelião legislativa contra o Executivo – se fazem presentes.

A seguir, no próximo capítulo, examinaremos inicialmente os conceitos elementares relacionados ao debate sobre lobby e grupos de pressão. Realizado esse empreendimento, enfim poderemos nos dedicar à análise concreta das ações dos grupos sociais interessados na aprovação do impeachment junto aos tomadores de decisão responsáveis por apreciar

¹¹¹ Sobretudo por Pérez-Línán (2009; 2014), Coelho (2016) e Hochstetler (2007)

a questão. Somente então estaremos aptos a responder à pergunta que iniciou a presente seção deste trabalho.

2. LOBBY E GRUPOS DE PRESSÃO: PRINCIPAIS CONCEITOS, HISTÓRIA E O CASO BRASILEIRO

Neste capítulo, trataremos inicialmente dos conceitos centrais envolvidos na discussão sobre lobby. Nesse momento, buscando melhor defini-lo, nos valeremos tanto de formulações de estudiosos do assunto quanto de diretrizes contidas em um manual de boas práticas em relações institucionais, este último voltado para quem atua nesse ramo de atividade profissional. Procuramos, assim, compreender sua real influência sobre as decisões tomadas pelo poder público e, mais ainda, qual é a sua relação com os grupos de pressão.

Mais adiante, discutiremos brevemente a história do lobby no Brasil e no mundo, apontando momentos históricos a partir dos quais o conceito ganhou corpo e percepções internacionais sobre o assunto. Buscamos, com isso, compreender a evolução do conceito e o estágio atual das discussões acerca do tema.

Expostas essas formulações, passaremos a uma breve análise, à luz das contribuições de alguns estudiosos, das principais engrenagens do sistema político brasileiro. Procuro, assim, lançar luz sobre os incentivos institucionais que os atores políticos possuem para rebelar-se contra o Executivo em tempos de crise, convertendo-se, assim, em grupos de pressão.

Por último, nos concentraremos em definir, com base no que já exposto no capítulo anterior, de que formas o lobby foi praticado no caso concreto do impeachment de Dilma Rousseff, decorrido no biênio 2015-2016 e objeto principal deste trabalho. Destacaremos, nesta seção, quais foram os atores políticos interessados em sua destituição, seus respectivos valores, e, por fim, em que momentos e instâncias decisórias peticionaram seu interesse e de quais recursos se valeram nessa empreitada.

2.1. Lobby e Grupos de Pressão: O quê? Quem? Quando? Como? Onde? Por quê?

Definir lobby não é tarefa simples. Em primeiro lugar, porque, assim como acontece com outros objetos de estudo da ciência política, não existe um único conceito pré-fixado a partir do qual todos os trabalhos desenvolvidos sobre o tema se estruturam; segundo, porque os diferentes conceitos elaborados nas discussões acadêmicas normalmente enfatizam mais um aspecto da questão, em detrimento de outros.

Assim, a depender da definição oferecida, o conjunto de atores que fazem lobby, bem como o número de instâncias que dele são alvo, pode ser mais amplo ou mais restrito. Para os propósitos deste trabalho, nos valem das contribuições de estudiosos do assunto que julgamos serem as mais abrangentes possíveis, visando não tratar o lobby como atividade exclusiva de determinados grupos sociais, que seria feita junto a um número limitado de tomadores de decisão.

Em sentido mais amplo, a literatura entende o lobby não apenas como a defesa ou intermediação de interesses junto a quem pode tomar uma decisão, mas sobretudo como um fenômeno intrínseco às democracias (SANTOS *et al.*, 2019; MANCUSO; GOZETTO, 2018, p.20); de modo mais restrito, tais autores, em resumo, enxergam o lobby como a iniciativa de agentes sociais que, percebendo que uma decisão a ser tomada pelos membros do poder público poderá lhes impactar, levam a eles seus interesses e pleitos.

Desse ponto de vista, o lobista seria o porta-voz dos interesses dos segmentos sociais que serão afetados pelas decisões. Sua principal função seria, então, interpelar os tomadores de decisão, a fim de influenciar o caráter da decisão final.

Na teoria, o lobby pode ser exercido junto a quaisquer dos poderes legalmente constituídos, em qualquer etapa do processo decisório de cada um deles. Mais ainda, pode ser realizado tanto em caráter formal, durante a realização de ritos típicos da instância decisória interpelada, como em caráter informal, com conversas com tomadores de decisão em locais exteriores a seu ambiente decisório.

Abordando a complexidade do assunto, Mancuso e Gozetto (2018) destacam ainda que o lobby normalmente aparece atrelado a três outros conceitos: relações públicas (ligadas a todo e qualquer tipo de comunicação entre um agente e segmentos específicos do mundo exterior); relações institucionais e governamentais (formas de relacionamento entre um agente privado e o poder público, que podem resultar em lobby); e *advocacy* (um estilo de defesa de interesses voltado para a defesa de causas sociais e do que caracterizam como “bem-comum”).

De modo semelhante, Seligman e Bandeira (2018, p.219-200) definem o lobby como “atividade de pressão de um grupo social organizado com o objetivo de interferir diretamente nas decisões do poder público e, conseqüentemente, criar um cenário regulatório em favor de suas causas ou interesses específicos”. Aqui, o lobista, que,

munido de conhecimentos técnicos sobre as engrenagens do aparelho estatal e os caminhos a serem seguidos para a satisfação de demandas, seria como um intermediário entre o Estado e os interesses organizados.

O sucesso da atuação do lobista – aqui entendido como representante profissionalizado de um grupo de interesse virtualmente atingido por uma decisão – pode ser medido, como relembram Mancuso e Gozetto (2018), pelo grau de convergência entre a posição do segmento representado e o teor da decisão efetivamente tomada pelo poder público. Dessa forma, quanto mais próximos estão um do outro, maior será o grau de sucesso obtido pelo profissional do lobby em sua atuação.

Em paralelo, os autores nos lembram da importância de frisar que não há uma única natureza ou origem do lobby. Assim, a atividade poderia ser praticada seja para representar interesses de grupos sociais da sociedade civil ou do setor privado, seja para defender interesses de categorias ou órgãos integrantes da máquina pública. Mais ainda, lobistas podem representar interesses visando desde a promoção de interesses difusos, beneficiando minorias desprivilegiadas, até a mera obtenção de benefícios materiais para grupos específicos. Sua atuação, não raro, pode ser ainda permeada pela ideia de difundir seus os princípios ideológicos do grupo que representam.

Como veremos a seguir, a depender do país em que se está, em se tratando de lobbies em prol de interesses da sociedade civil, o lobista pode agir em nome dos interesses de uma única empresa, de um conjunto de empresas de um mesmo setor da economia, ou ainda, de uma classe como um todo.

Em sentido mais estrito, a atividade de lobby é definida, em última análise, pelo sistema de representação de interesses vigora no país onde ela é exercida. Mancuso e Gozetto (2018) identificam dois grandes tipos de sistemas de representação de interesses, a saber: o pluralismo e o corporativismo.

Em síntese, nos países pluralistas, inexistiria o monopólio de representação de interesses, prevalecendo a livre competição entre organizações não-hierárquicas criadas para esse fim. Por outro lado, em países de sistema corporativista, como seria o caso do Brasil, existiriam organizações que, dispostas em estrutura hierárquica legalmente reconhecida pelo Estado, detêm o monopólio da representação de interesses, não necessitando, dessa forma, competir com outras entidades pela chance de representa-los. Mais adiante retomaremos esse ponto ao discutir especificamente o lobby no Brasil.

A literatura até aqui revisada sobre o assunto nos permite observar, portanto, que por trás do lobista estariam, necessariamente, os grupos de interesse, visto que a busca por influenciar os rumos das decisões tomadas pelo poder público nasce a partir da percepção de que alguém poderá ser afetado pelos custos de tais decisões. As pretensões dos grupos de interesse envolveriam a assistência ou a mobilização de parlamentares para suas demandas (SANTOS et al., 2019).

Leitura um pouco diferente têm Bobbio *et al.* (2010, p.564), para quem é necessário fazer uma distinção entre grupos de interesse e de pressão. Se os primeiros se pautariam pelo objetivo de difundir reivindicações de um grupo junto a outros grupos sociais, os últimos, por sua vez, seriam mais organizações em sentido formal, guiadas por uma atividade – a pressão – destinada a influenciar, por meio do uso de prêmios ou ameaças, o caráter final das decisões tomadas pelo poder público. Seu objetivo seria, assim, mudar a distribuição social de recursos ou simplesmente propagar seus valores. Além disso, podem controlar ou ser controlados por partidos políticos. Por essa leitura, o que abordamos neste trabalho é a atividade de grupos de pressão.

A seu turno, Aragão (1996) sugere que todo grupo de interesse, quando atua em nível político, se converte necessariamente em um grupo de pressão, embora o inverso não necessariamente seja verdadeiro.

Em linhas gerais, os grupos de pressão possuem à sua disposição um leque de recursos para mobilizar, subsidiar ou convencer tomadores de decisão – sobretudo legisladores: a) oferecer doações de campanha em troca de apoio; b) compartilhar informações técnicas para induzir decisões amigáveis; c) prover recursos informacionais ou pessoais para subsidiar ações em prol dos interesses do grupo representado; d) mobilizar ou articular interesses congruentes e inicialmente dispersos (SANTOS *et al.*, 2019 *apud* SMITH, 1984).

Independente dos objetivos que porventura tenham, parece claro que estamos tratando de grupos que se relacionam com o poder público e dele esperam retornos de alguma natureza para seus representados. Em uma sociedade democrática, para que possam operar, seriam necessárias ainda duas garantias: a possibilidade de organização, consentida tanto pela lei quanto pela prática social; e a viabilidade legal e real de pressionar contra decisões tomadas pelo Estado (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018, p.223).

A influência de grupos de pressão sobre o teor final de políticas públicas é amplamente discutida pela literatura especializada – sobretudo na América Latina. Cimini, Santos e Neto (2018, p.210), por exemplo, relembram que, apesar de esforços para corrigir assimetrias no acesso ao Estado, grande parte das relações entre poder público e setor privado, na região, ainda é essencialmente permeada pelo privilégio de grupos que possuem “canais direto e informais de comunicação”.

Cimini, Santos e Neto (2018, p.211) destacam ainda que, entre os grupos de interesse mais favorecidos na América Latina, estão as elites empresariais, com suas preferências sendo consideradas sobretudo em políticas de fomento, regulação e proteção. O interessante é que isso ocorreria, para eles, não apenas por intermédio de lobbies, mas também por “práticas enraizadas” na condução das discussões em torno de tais políticas.

2.2. Condições para o Sucesso e Profissionalização de Grupos de Pressão

Além das condições acima descritas, esses grupos necessitam de recursos para assegurar-se de que sua atuação produzirá resultados que lhes serão benéficos. Dentre eles, Bobbio *et al.* (2010, p.568) destacam que a probabilidade de sucesso de um grupo de pressão aumenta à medida que ele dispõe de mais representatividade, dimensão, riqueza e amplitude de conhecimentos de qualidade. O sucesso, para eles, seria ainda maior se seus líderes provierem de estratos sociais superiores, se seu grupo for considerado legítimo pelos tomadores de decisão e se seus objetivos não estiverem em conflito com os valores dominantes na opinião pública.

Ao analisar três processos constitucionais recentes na história brasileira, Aragão (1996, p.164) argumenta que, ainda que tenham contado com ampla participação de grupos exteriores ao Estado, o grupo de pressão com maior capacidade para alcançar seus objetivos políticos foi o próprio governo. O sucesso governista, em sua visão, pode ser explicado pela junção de três variáveis, a saber: “ (a) unidade de propósitos; (b) a existência de uma agenda bem definida; e (c) o apoio popular expresso em bons índices de aprovação do governo”.

Se para os grupos de pressão é essencial estar em acordo com os valores dominantes da sociedade, para o lobista é crucial levar em conta os interesses e preferências dos que detêm a prerrogativa de tomar uma decisão que terá impacto sobre seus representados.

Tanto é assim que Mancuso e Gozetto (2018, p.63-64) pontuam que o sucesso do lobby normalmente ocorre quando o lobista consegue convencer os tomadores de decisão de

que a aprovação de suas demandas terá consequências positivas não apenas para o grupo que ele representa, mas também para outros segmentos sociais e até mesmo para o próprio decisor.

Entretanto, para aumentar sua capacidade de persuasão, os autores acima lembram ainda que o lobista deve não apenas gozar de boa reputação, mas sobretudo ser capaz de formular uma análise ampla da conjuntura de negociação a ser enfrentada; mais ainda, deve ser elaborar análises técnicas bem estruturadas, capazes de informar o tomador de decisão. Em um cenário democrático, onde todo e qualquer segmento possui livre acesso às esferas decisórias do poder público, essa necessidade conduz indiretamente a uma profissionalização das atividades de lobby.

Um exemplo claro dessa profissionalização é retratado por Mancuso (2004). Ao analisar o lobby organizado entre entidades do setor industrial pela redução do Custo Brasil, o autor observou um grande esforço de coordenação política, com destaque para a iniciativa da Confederação Nacional da Indústria (CNI) de elaborar um banco de dados – o LEGISDATA –, atualizado diariamente, sobre proposições legislativas de interesse.

As informações obtidas a partir do LEGISDATA, demonstra Mancuso, possibilitariam a elaboração de uma análise técnica e de uma visão abrangente sobre as alternativas disponíveis, variáveis que nortearão a formação de uma posição comum. Essa posição, a seu turno, permite a atividade de pressão de diversas entidades em um mesmo sentido, isto é, em prol de um mesmo objetivo comum a todas elas.

Como vimos anteriormente, quanto mais representativos forem os grupos de pressão, maior será a sua capacidade de pressão. Sem o esforço profissional necessário à construção desses instrumentos informacionais, não seria possível uma unidade de ação necessária ao aumento da capacidade persuasiva das entidades de classe do setor industrial.

Outro exemplo dessa tendência à profissionalização é elucidado por Seligman e Bandeira (2018). Dedicados a compor um manual prático para profissionais da área de relações institucionais, os autores mostram como, em virtude de um descompasso de dilemas entre o mundo político e o mundo empresarial, é necessário que o processo de petição junto ao poder público siga um conjunto de regras e técnicas, capazes de dar transparência e estabelecer padrões de conduta entre autoridades e representantes de grupos de pressão.

Em decorrência disso, aumenta a demanda por profissionais que, além de conhecerem bem as nuances do processo legislativo, sejam capazes de ofertar a seus clientes maiores condições de sucesso frente às demandas de outros grupos com interesses antagônicos. Nesse sentido, o material elaborado por Seligman e Bandeira (2018, p.283) evidencia como as atividades do lobista cada vez mais seguem critérios de gestão típicos do mundo empresarial, adotando, inclusive, ferramentas tecnológicas avançadas capazes de otimizar significativamente o seu trabalho, como análise SWOT¹¹² e sistemas de Big Data.

Em suma, as demandas dos grupos de interesse se manifestam através dos lobbies exercidos junto às instâncias decisórias do poder público, por meio de recursos, que por sua vez podem ser materiais ou não. Mancuso e Gozetto (2018, p.28-29) destacam que a influência junto aos tomadores de decisões pode ser exercida a partir do poder econômico, seja por incentivos ilegais ou acesso a mais recursos estratégicos; ou ainda, por afinidade com os valores predominantes na opinião pública, do tamanho do grupo representado ou da reputação do próprio lobista.

Aragão (1996, p.151) ainda propõe uma tipologia básica de seis grupos para classificar os grupos de pressão. Seriam eles: grupos empresariais (formados por entidades e empresas); grupos de trabalhadores (compostos pelos vários níveis de sindicatos de trabalhadores ou por entidades de trabalhadores de uma mesma empresa); grupos de profissionais; grupos de natureza diversa (como ambientalistas ou associações religiosas); e por último, grupos representantes dos poderes públicos.

O autor sugere ainda que os grupos de interesse e pressão podem ser classificados tanto à sua origem, isto é, interno ou externo ao Estado, quanto à sua natureza, que pode ser permanente ou transitória.

É comum haver desigualdade de recursos entre os grupos sociais interessados que praticam lobby. No entanto, ainda segundo Mancuso e Gozetto (2018, p.29), essa disparidade não necessariamente é cumulativa, sendo comum que os grupos disponham mais de um recurso do que de outro.

Se o lobby busca influenciar os rumos das decisões dos membros do poder público, é natural que quaisquer órgãos, instituições ou instâncias dos três poderes do Estado se convertam em potenciais alvos dele.

¹¹² Técnica consagrada de planejamento estratégico.

Desse ponto de vista, um grupo pode ter interesse na forma como um determinado projeto ou medida será implementado. Para isso, pode contatar os integrantes de um ministério, secretaria, auxiliares ou até mesmo o próprio chefe do poder Executivo, que além de dispor da prerrogativa de definir as diretrizes que regulamentarão a implementação de um projeto, normalmente também tem poder de veto para excluir pontos que não lhe pareçam convenientes.

Em outro cenário, interessados na elaboração de um projeto, os lobistas podem participar de eventos públicos estratégicos, ou simplesmente se dirigir às diferentes instâncias de trabalho do poder Legislativo que tratarão do assunto. Em ambos os casos, o objetivo é simples: apresentar aos legisladores os estudos, análises ou pareceres, formulados por eles, e que levam em conta o impacto que suas decisões poderão ter sobre os grupos que representam.

Uma vez informados pelos pareceres dos lobistas, os parlamentares frequentemente mudam o teor de relatórios ou documentos que nortearão os trabalhos em comissões temáticas ou no próprio plenário. Tais formulações parecem se adequar às estratégias de pressão política das entidades representantes do setor industrial, conforme elucidado por Mancuso (2004).

Por último, o Judiciário, por se tratar de um poder em que decisões tomadas podem ser contestadas, também é uma instância-alvo para o lobby. Seus julgadores podem tanto vetar ou assegurar a implementação de uma decisão, quanto definir de que forma isso ocorrerá. Para isso, é comum que seus membros realizem procedimentos de instrução judicial, com vistas a assegurar que as decisões serão as mais informadas ao máximo. Um exemplo disso são as audiências públicas em torno de temas específicos. É nesse momento que se abre uma brecha para a atuação dos lobistas.

Simultaneamente, cada um deles possui suas próprias regras de organização, que gerem os trabalhos de seus membros. Para ter sucesso em suas atividades, os lobistas devem não apenas possuir conhecimento apurado sobre essas regras de funcionamento, mas também adaptar-se eficientemente aos ritos ditados por elas. Ao fazê-lo, nas palavras de Mancuso e Gozetto (2018), os lobistas obtêm “oportunidades” de atuação lícita. Em suma, o seu trabalho, se lícito, é orientado, em última instância, pelas regras de funcionamento das instituições para as quais peticionam.

Quaisquer que sejam as instâncias em que porventura sejam praticados, os lobbies, parece claro, possuem caráter informacional. Dito de outro modo, o contato entre as visões de mundo antagônicas, baseadas em informações não-antecipadas pelo tomador de decisão e que frequentemente ensejam análises técnicas, pode ser um mecanismo eficiente para superar o seu acesso limitado a informações e qualificar seus vereditos.

O lobby pode ainda ser exercido em três momentos (MANCUSO; GOZETTO, 2018, p.53), a saber: na definição de agenda (Tentativa de influenciar quais temas serão escolhidos para debate); na formulação de propostas (apresentação de projeto que dialoguem com as preferências dos tomadores de decisão); e finalmente, na tomada efetiva de decisões (Apresentando análises técnicas sobre as propostas existentes, para aproximar ao máximo a que for escolhida dos objetivos do grupo, ou pressionando para que indivíduos mais afinados com as suas posições sejam selecionados para decidir).

Sob essa ótica, o trabalho de *lobbying* pode ser exercido, em última instância, em quaisquer etapas do que a literatura denomina “ciclo de políticas públicas”. Esse processo seria composto de cinco momentos: construção de agenda, formulação de política, processo decisório, implementação e avaliação (OLIVEIRA, 2013 *apud* HOWLETT; RAMISH, 2003). Em todas essas etapas, o que se observa seria uma interação entre distintos atores interessados que barganhariam entre si.

Os lobbies raramente são exercidos isoladamente. Isso porque os benefícios concedidos a um grupo por uma decisão do poder público normalmente vêm acompanhados de custos sociais, com os quais outros grupos terão de arcar (MANCUSO; GOZETTO, 2018). Nesse cenário, se os beneficiários fazem lobby para alterar o status quo a seu favor, frequentemente os pagadores também o fazem para mitigar ou até mesmo impedir a geração de um novo custo, conservando o status quo. Na terminologia proposta por Mancuso e Gozetto (2018), no primeiro caso, estaríamos diante de um lobby ativo; no segundo, de um lobby reativo.

Na realidade, ainda segundo a análise proposta pelos dois autores acima, a depender da pauta em discussão, é comum que diferentes grupos sociais envolvidos em uma causa, muitas vezes antagônicos entre si em relação à leitura que fazem do mundo, se unam em uma coalizão *ad hoc* contra um outro grupo. O objetivo disso seria defender eventuais interesses comuns.

Em síntese, nesta seção definimos o lobby como atividade de petição junto ao poder público, realizada por grupos de pressão que, percebendo que decisões a serem tomadas têm potencial de afetá-los, se mobilizam para levar demandas aos tomadores de decisão ou a seus auxiliares mais próximos. Esse movimento é feito em oportunidades criadas a partir dos ritos próprios que disciplinam as atividades dos membros dessas instâncias decisórias, e pode ser tanto ofensivo, isto é, no sentido de melhorar o status quo em favor do grupo representado, quanto defensivo, buscando evitar perdas.

Vimos ainda que, em decorrência da pluralidade de demandas e da necessidade de maior eficiência na representação, há um movimento cada vez maior de profissionalização das atividades de lobby. A seguir, veremos parte das fundações históricas do lobby e, mais especificamente, exemplos de sua presença na política institucional brasileira.

2.3. O Lobby no Brasil e ao Redor do Mundo: Marcos Histórico-legais e Perfis de Atuação

Na literatura especializada sobre o assunto, parece haver um consenso: atividades de lobby e atuação de grupos de pressão são não apenas engrenagens intrínsecas, mas sobretudo funcionais aos sistemas políticos modernos. Isso porque, com a criação e expansão de estruturas burocráticas no interior do Estado e os correspondentes esforços para limitar sua intervenção sob o indivíduo, se tornou impossível não se relacionar com ele (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018; BOBBIO *et al.*, 2010; ARAGÃO, 1996; MANCUSO; GOZETTO, 2018).

Para Bobbio *et al.* (2010, p.570), a funcionalidade dos grupos de pressão, ao peticionarem os tomadores de decisão por intermédio do lobby, se explicaria pela sua capacidade em tornar políticas públicas mais afinadas com as preferências da sociedade. Fluídas por natureza, elas se alterariam mais rápido do que os partidos políticos, focados quase sempre em problemas políticos de larga escala, poderiam acompanhar. O lobby, assim, seria uma forma de assegurar que uma decisão reflita os anseios da sociedade civil sem que, para isso, fosse necessário aguardar pela realização de novas eleições.

Segundo a reflexão proposta pelos estudiosos, sem os grupos de pressão exercendo lobby, os sistemas democráticos até possuiriam menos custos para operar, em termos de tempo e complexidade. No entanto, no longo prazo, as decisões tomadas por eles apresentariam custos maiores, uma vez que, sem consulta ampla acerca de eventuais impactos e limitadas à percepção dos agentes do poder público, seriam menos informadas.

A natureza informacional do lobby também é compartilhada pela visão de Mancuso e Gozetto (2018) e Seligman e Bandeira (2018, p.223), para os quais não é possível pensar um sistema democrático sem a presença de grupos de pressão envolvidos no processo político-decisório no âmbito do poder público.

Em seu “Manual de Melhores Práticas em Relações Institucionais”, Seligman e Bandeira (2018, p.217-218) mostram como o direito de peticionar, principal embrião do lobby, se confunde com o próprio processo histórico de desenvolvimento das primeiras democracias. Para eles, documentos como a Magna Carta (1215) e *Bill of Law* (1689), ao fixarem um rol de direitos civis mínimos a serem garantidos e de assuntos que podem lhe ser trazidos ao conhecimento por seus súditos, lançaram as bases não apenas da limitação do poder monárquico, mas também, e sobretudo, da petição como direito do cidadão.

Nos Estados Unidos, ainda segundo Seligman e Bandeira (2018), essa tendência foi acompanhada, inicialmente, por diversas declarações das treze colônias, estabelecendo o direito de peticionar ao monarca e ao Parlamento como forma de reparar injustiças que porventura foram cometidas contra o cidadão comum. Na realidade, analisando o corpo¹¹³ da própria Declaração de Independência das treze colônias, redigida em 1776, vemos manifesta uma clara insatisfação com as respostas injuriosas da coroa britânica às petições feitas pelos colonos, o que, em sua visão, justificaria a separação da antiga metrópole.

Em 1791, quando já findado o processo de independência e instaurada a república, o novo país, ratificou na primeira emenda à constituição o direito de entes privados peticionarem políticas públicas de seu interesse aos governos (SELIGMAN; BANDEIRA, 2018). Mais adiante, decisões históricas da Suprema Corte americana, nos anos 1920, abririam espaço para que o mesmo direito de petição fosse estendido a todas as pessoas, fossem elas físicas ou jurídicas.

Atualmente, as atividades de lobby no país são regidas pelo *Lobbying Disclosure Act* e pelo *Honest Leadership and Open Government Act*. As legislações em destaque, além de estabelecerem parâmetros de transparência para a atuação no ramo, determinam que lobista é todo aquele:

¹¹³Disponível em: http://www4.policiamilitar.sp.gov.br/unidades/dpcdh/Normas_Direitos_Humanos/DECLARA%C3%87%C3%83O%20DE%20INDEPENDENCIA%20DOS%20EUA%20-04%20de%20julho%20de%201776%20-%20PORTUGU%C3%8AS.pdf. Acesso em: mai. de 2020.

(...) que seja empregado ou contratado por um cliente em troca de compensações financeiras ou de outro tipo, por serviços que incluam mais que ¹¹⁴um contato de lobby, e cujas atividades de lobby tomem 20% ou mais do tempo de serviço prestado por aquele indivíduo àquele cliente por um período de 3 (três) meses (MANCUSO; GOZETTO, p.21).

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), conforme nos lembram Seligman e Bandeira (2018, p.224-225), vem sugerindo a regulamentação do lobby e o reconhecimento profissional do lobista, nos termos das leis de cada país, como forma de dar maior transparência às suas atividades, melhorar a percepção geral sobre o assunto e assegurar tanto a fiscalização dos agentes públicos quanto a correção de eventuais disparidades de recursos entre agentes que peticionam junto ao poder público.

Para isso, a OCDE elenca em seu sítio eletrônico um documento contendo dez princípios que, em sua visão, devem nortear as atividades do lobby, com vistas a torná-lo transparente e equitativo para todos os atores políticos que peticionam. Esses princípios são elencados conforme tabela abaixo:

Tabela IV – Princípios Norteadores da Atividade de Lobby (OCDE)

Número	Princípios Para Construir uma Estrutura Justa e Efetiva de Transparência e Acesso
1º	Todos devem ter acesso aos mesmos canais de informação para atuar nos processos de formulação de políticas públicas
2º	Regras Impostas ao lobby devem ser formuladas dentro do contexto social e político da nação, respondendo às demandas da sociedade nesse setor
3º	Regulamentação deve ser inserida nos mesmos princípios jurídicos da boa governança pública

4º	Os países devem claramente definir os termos "lobby" e "lobista" para fins regulatórios
	Princípios Para Aprimorar a Transparência
5º	Os cidadãos, empresas e burocratas do país devem ter acesso a informações suficientes sobre o funcionamento do lobby
6º	O público tem o direito de amplo escrutínio sobre as atividades de lobby
	Princípios Para Cultivar uma Cultura de Integridade
7º	Os países devem criar uma cultura de integridade na tomada de decisão por agentes públicos
8º	Os grupos de lobby devem agir de forma profissional e transparente
	Mecanismos de Efetiva Implementação, Legalidade e Revisão
9º	os países devem envolver todos os grupos interessados no lobby para desenvolver estratégias de cumprimento da ética e das metas de transparência
10º	As normas sobre lobby devem ser periodicamente revistas e adaptadas à realidade e à vontade da nação

Fonte: OECD (2013) e Seligman e Bandeira (2018)

O material indica ainda que, de acordo com *surveys* conduzidos pela organização, a maioria esmagadora dos lobistas e legisladores de seus países-membros se mostrou

favorável à divulgação obrigatória de informações relativas às suas atividades profissionais (OECD, 2013, p.2).

O caso brasileiro é bem contrastante com essas diretrizes. Embora, como apontam Mancuso e Gozetto (2018), existam, no Congresso Nacional, um total de cinco projetos de lei, e iniciativas¹¹⁵ importantes para discutir a regulamentação do lobby já tenham sido realizadas nesse sentido, o país, até o presente momento, não adotou nenhuma iniciativa concreta nessa direção.

Entre essas iniciativas legislativas, a que está em estágio mais avançado é o PL 1202/2007, de autoria do Deputado Federal Carlos Zarattini (PT/SP), que atualmente encontra-se pronto para ser votado. No entanto, embora seja considerado uma prioridade na agenda da 56^a Legislatura brasileira, as chances de aprovação do projeto, no presente momento, são de cerca de 1,8%, de acordo com ferramenta desenvolvida pelo portal jurídico JOTA¹¹⁶.

Apesar da ausência de uma regulamentação detalhada do assunto, Santos *et.al* (2019), em uma onda de *surveys* realizada na Câmara dos Deputados em 2012, identificaram um total de 179 entidades representativas cadastradas na Casa, sendo a maior parte delas (127) vinculada ao setor público ou à defesa de interesses empresariais. Entre os grupos ligados ao setor público, chamou a atenção dos autores a vinculação com ministérios e empresas, cuja pressão seria exercida ainda por assessores parlamentares próprios. Dois anos mais tarde, esse número, ainda segundo os pesquisadores, crescera para 257 entidades.

A pesquisa revelou ainda que lobistas brasileiros consideram a Câmara como uma arena decisória relevante, sendo as comissões permanentes e o plenário dois espaços fundamentais para interpelar legisladores. Entre seus interlocutores preferidos, estão, em ordem decrescente, o líder do governo, os presidentes de comissões, os relatores de projetos de interesse, os líderes partidários e os membros da Mesa Diretora (SANTOS *et. al*, 2019).

Por último, o trabalho de Santos *et. al* (2019) investigou o rol de atividades desempenhadas por esses profissionais. Além do contato com parlamentares¹¹⁷,

¹¹⁵ Destaque para a realização do Seminário Internacional sobre Intermediação de Interesses e Regulamentação do Lobby no Brasil, em 2008, durante o segundo governo Lula.

¹¹⁶ Ver: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/as-claras-2-0/regulamentacao-do-lobby-aprovometro-23012020>. Acesso em: 25 de mai. de 2020.

¹¹⁷ Sejam eles líderes partidários ou parlamentares individuais

destacaram-se a articulação com outros grupos e o acompanhamento do plenário e das comissões. As estratégias de atuação envolveriam desde a abordagem de parlamentares alinhados com suas posições até o convencimento de neutros ou contrários. Dentre as ações concretas com maior eficácia, estão: gestão junto ao relator, oferta de relatórios técnicos, visitas a parlamentares, gestão junto ao presidente da comissão, oferta de minutas de proposições e eventos técnicos; entre as consideradas menos eficazes, estão as manifestações públicas e envio de cartas e e-mails.

Cientes da multiplicidade de espaços e estratégias de representações de interesses nas arenas legislativas, Araújo e Silva (2016) nos lembram que, desde a Assembleia Constituinte de 1987, outros mecanismos de vocalização de agendas específicas foram institucionalizados no Parlamento brasileiro.

Para além dos partidos e do lobby tradicional, os autores identificam nas bancadas e frentes parlamentares o principal deles. No âmbito delas, atores políticos “ agrupam interesses de várias naturezas e adotam estratégias que não são somente incorporam, mas também extrapolam os mecanismos do lobby” (ARAÚJO; SILVA, 2016, p.5).

Com efeito, o trabalho de Araújo e Silva (2016) propõe uma tipologia para caracterizar essas frentes, enfatizando suas distintas naturezas, abrangências e origens. Acerca das naturezas, oferece-se uma divisão das frentes parlamentares em duas grandes categorias:

(1) Frentes Parlamentares de *Advocacy*, pautadas por um projeto de defesa de ideais gerais, voltadas para gerar adesão do maior número de grupos sociais possíveis e com convencimento através de simpatia ou vínculos ideológicos. Seriam dessa natureza frentes como às do Combate à Corrupção, Ciência e Tecnologia e Ambientalista.

(2) Frentes Parlamentares de Lobby, que seriam intrinsecamente vinculadas aos interesses de segmentos econômicos específicos. Nela, a atuação política seria sempre circunstancial e em torno de projetos ou iniciativas legislativas específicas, ignorando a ideia de angariar apoio ou gerar benefícios para outros grupos sociais. Se encaixariam nessa categoria frentes parlamentares como a da Agropecuária e a da Micro e Pequena Empresa (ARAÚJO; SILVA, 2016, p. 14-15).

Conforme veremos no próximo capítulo, foi junto a SEGUNDO esse tipo de frente e bancada parlamentar que os lobbies se articularam durante o processo de impeachment da presidente Dilma.

No tocante ao amparo jurídico da atividade, a Constituição Federal de 1988, à semelhança do que está disposto na carta americana e em outros textos constitucionais ao redor do mundo, prevê, em seu artigo 5^o¹¹⁸, inciso XXXIII, que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”. Em simultâneo, o inciso XXXIV, alínea a, do mesmo artigo estabelece o “direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

No seio do artigo 58, §2º, inciso IV, dispõe-se que, entre as competências das Comissões das duas Casas do Congresso Nacional, está a de “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de das autoridades ou entidades públicas”.

Além disso, a emenda constitucional nº 19 de 1998 regulamentou diferentes formas de participação do cidadão em órgãos e instâncias da administração pública direta e indireta. Em sua redação, ficou estabelecida a necessidade de se definir em lei específica o acesso do usuário a registros de informação relativos a atos do governo e a chance de reclamação a respeito da qualidade de funções e serviços públicos. Vê-se, assim, que o texto pavimentou caminho para a realização das atividades de lobby, pautadas essencialmente por um aspecto fiscalizador, porém não propositor.

Simultaneamente, o artigo 61 §2º do texto constitucional, que assegura a possibilidade de apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, “no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados da federação, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles” (BRASIL, 1988). O mesmo texto, nos artigos 27, §2º, e 29, inciso XIII, expande a iniciativa popular ao processo legislativo das assembleias regionais e câmaras municipais de todo o país.

Por fim, o artigo 10, do capítulo II, que versa sobre direitos sociais, assegura “a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação” (BRASIL, 1988).

Os referidos trechos do texto constitucional brasileiro conferem margem legal para a atuação de grupos de pressão e a prática do lobby, ao assegurar aquilo que, como vimos,

¹¹⁸ Artigo sobre Direitos e Deveres Individuais e Coletivos.

é a base de suas atividades, a saber: a interpelação ao poder público para apresentar-lhe demandas, tratar de possíveis impactos que suas decisões poderão ter sobre grupos específicos, ou ainda, oferecer-lhe novas informações a respeito de um determinado assunto.

Mais recentemente, em 2011, com a promulgação da Lei Nº 12.527, todos os órgãos e entidades do poder público ficam obrigados a realizar uma gestão transparente de informações e documentos relativos a seus atos administrativos específicos, facilitando, assim, a transparência e a fiscalização da administração pública por parte de setores da sociedade civil interessados nos assuntos de sua alçada.

2.3.1. Breve História do Lobby no Brasil

O histórico de atuação de grupos de pressão através da realização de lobbies, na história republicana brasileira, como nos mostra Aragão (1996), é bastante extenso. Segundo o autor, a presença de tais grupos, sobretudo nas instâncias do Poder Legislativo, é comprovada pelo menos desde o século passado.

Ainda durante a Primeira República, destaca Aragão (1996 *apud* Schmitter, 1971, p.149), o Congresso Nacional já era assediado em diversas oportunidades pela ação organizada de grupos interessados, com diversas leis sendo produzidas sob intensa pressão. As estratégias de pressão nesse momento envolviam desde propaganda, participações em audiências públicas e apoio financeiro durante campanhas eleitorais até o envio maciço de cartas para os legisladores encarregados de decidir sobre o assunto de seu interesse.

Após o fim do Estado Novo varguista, com o estabelecimento da Segunda República, os grupos de pressão expandiram sua atuação junto ao Poder Legislativo. O maior exemplo dessa atuação, nos mostra Aragão (1996, p.149), talvez tenha se travado em torno da redação do Código Nacional de Radiodifusão, no ano de 1962, com o jornalista João Calmon liderando uma intensa mobilização de proprietários de emissoras de rádio e televisão, responsável por derrubar mais de 50 vetos do então Presidente João Goulart ao texto.

Durante a ditadura militar (1964-1985), ainda segundo a análise do autor, o crescente autoritarismo do regime limitou o rol de grupos de pressão com acesso às instâncias decisórias do Estado. Nesse período, arrefeceram a atuação de sindicatos, em virtude das intervenções promovidas pelo governo central, e os conflitos com setores empresariais. Esse quadro só se alteraria no final dos anos 70, com a crescente mobilização sindical-

associativista na região do ABC paulista, e a subsequente criação do Partido dos Trabalhadores, almejando possuir representação institucional no parlamento brasileiro.

As mobilizações civis junto ao Congresso nessa época, nos mostra Aragão (1996, p.150), ficariam por conta ainda do empresariado, em torno da criação do Banco Central e do Estatuto da Terra; e da Igreja Católica, em torno da emenda constitucional que instituiu o divórcio no Brasil em 1977, de autoria do parlamentar fluminense Nelson Carneiro. De acordo com Delgado (2007), o texto foi propositalmente escrito com uma série de restrições¹¹⁹ para aplacar o descontentamento de setores católicos. Vemos assim que a pressão exercida por eles, nesse caso, foi bastante significativa.

Nos anos 1980, com o movimento de abertura gradual do regime, os grupos de pressão voltariam, para o autor, a atuar com maior independência em torno de temas como, por exemplo, a aprovação da reserva de mercado da informação e a criação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa.

Entretanto, a atuação de grupos de pressão, nesse período, atingiria seu pico somente na Assembleia Nacional Constituinte, instaurada em 1987. O destaque nas discussões ficaria por conta do embate travado entre empresários e sindicatos e movimentos de esquerda nas áreas da comunicação e de política fundiária. Durante o processo, Aragão (1996, p.161) nos relata o emprego de “um vasto arsenal de instrumentos e táticas de defesa de interesses perante os constituintes, tais como manifestações públicas, produção de memoriais, anúncios na mídia, participação em audiências públicas, contato direto e envio de correspondência”.

Por último, Aragão (1996) aponta que a iniciativa de Reforma Constitucional, ocorrida durante o primeiro governo Fernando Henrique, também contou a ampla participação de grupos de pressão, tanto em sentido favorável como em contrário à revisão de capítulos importantes da Carta então recém-aprovada. Nesse momento, os grupos externos ao Estado levaram em conta a situação conjuntural, sobretudo o fortalecimento do governo após a vitória em primeiro turno na eleição de 1994, para elaborar suas estratégias de atuação política.

¹¹⁹ Dentre elas, Delgado (2007) destaca a limitação da possibilidade de solicitação do divórcio a uma única vez e o seu condicionamento a um tempo mínimo de três ou cinco anos, a depender da hipótese de separação matrimonial.

Na década passada, como já vimos anteriormente, o lobby de novos segmentos ganharia força, se tornando, assim, altamente profissionalizado. Mancuso (2004) nos mostra que, com as políticas de abertura comercial dos governos Collor, Itamar e FHC, empresas do setor industrial começaram a se articular entre si, formando novas coalizões de interesses, para articular posições comuns e, assim, facilitar a aprovação de proposições legislativas de seu interesse. Esse exemplo parece corroborar as proposições de Aragão (1996) e Bobbio et al (2010) sobre a importância da unidade de propósitos e da representatividade do grupo.

Durante as gestões do PT, com a adoção da política de fomento à formação de campeões nacionais, foram destinados grandes montantes de recursos públicos a grandes empresas consideradas “estratégicas” pelo governo federal. Nesse momento, os dados colhidos por Lazzarini e Musacchio (2018) demonstram que os maiores doadores de campanha dos partidos da coalizão governista foram os agentes econômicos que mais obtiveram acesso a crédito e outros benefícios por parte do Estado. Essa aproximação foi consolidada na prática, ainda segundo os autores, por uma rede estratégica de contatos entre representantes dos interesses de empresários selecionados e apadrinhados políticos do governo lotados em estatais e fundos de pensão. Ganhou corpo nesse período, portanto, o poder de pressão de setores doadores¹²⁰ do petismo, dentre os quais destacaram-se a construção civil, frigoríficos e bancos.

Durante o governo Dilma, mais especificamente, ganhou destaque a atuação de grupos de pressão ligados a setores religiosos, sobretudo evangélicos. Logo no primeiro ano de seu primeiro mandato, repercutiu bastante a ordem¹²¹ da presidente para que o Ministério da Educação suspendesse a distribuição de um kit de materiais anti-homofobia nas escolas de ensino médio. A determinação foi feita após intensos protestos por parte das bancadas evangélica e católica.

Outro lobby marcante durante esse período foi o exercido por grupos ligados ao agronegócio nacional. Cimini, Santos e Neto (2018, p.218), por exemplo, afirmam que o setor agrícola, além de dispor de uma Frente Parlamentar¹²² próxima de seus interesses,

¹²⁰ Ver: <https://exame.com/brasil/as-empresas-que-mais-doaram-para-os-candidatos-ate-agora/>. Acesso em: 25 de mai. de 2020.

¹²¹Ver:<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2011/05/dilma-rousseff-manda-suspender-kit-anti-homofobia-diz-ministro.html>. Acesso em: 8 de set. de 2020.

¹²² Trata-se da Frente Parlamentar da Agricultura (FPA)

influenciou fortemente a redação final do texto do novo Código Florestal¹²³, sancionado em 2012 por Dilma. Os autores destacam também que, a partir de uma atuação política eficaz, o setor obteve, entre 2011 e 2016, um aumento de 89% nos recursos que lhe foram destinados pelo poder público.

Por fim, mais recentemente no governo Temer, durante as discussões em torno da proposta de reforma nas leis trabalhistas, o portal The Intercept Brasil revelou¹²⁴ que 34,3% das emendas apresentadas por partidos da base aliada do Planalto à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) foram redigidas em computadores de lobistas que representavam associações empresariais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional dos Transportes (CNT), a Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF) e a Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC&Logística).

A seguir, na próxima seção, abordaremos a atuação de grupos de pressão, tanto interna quanto externamente ao Estado, pela aprovação do impeachment da presidente. Primeiro, abordaremos a questão por uma perspectiva institucionalista, enfatizando incentivos dos atores políticos para rebelar-se contra a mandatária e estimular seus pares a fazer o mesmo. Depois, descreveremos a pressão realizada por grupos da sociedade civil.

2.4. Grupos de Pressão Internos vs. Dilma: um Olhar Institucional

Abordar o fenômeno da pressão política em uma perspectiva ampla envolve evitar uma visão que o considera como atividade exclusiva de determinados grupos sociais, a ser praticada junto a determinadas instâncias decisórias. Como vimos em nossa conceituação ampla do assunto, a pressão lobista não é monopólio de ninguém e pode, em última instância, ser exercida sob quaisquer dos poderes legalmente constituídos, a qualquer momento. Isso inclui os próprios funcionários e agentes do Estado, que não precisam ser profissionalizados em lobby ou relações institucionais (MANCUSO; GOZETTO, 2018).

Considerando, com base na tipologia sugerida por Aragão (1996), que a pressão sobre tomadores de decisão pode ser exercida por grupos provenientes tanto da sociedade civil quanto do interior do Estado, em qualquer instância decisória, nos parece razoável considerar os próprios tomadores de decisão como potenciais praticantes de pressão

¹²³Trata-se mais especificamente da Lei Nº12.651/2012. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112651.htm.

¹²⁴ <https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista/>. Acesso em: 25 de mai. de 2020.

política entre seus pares. Soma-se a isso o fato de na América Latina, em virtude de uma tradição política corporativista proveniente de longos períodos de regimes autoritários, grupos de interesse na sociedade civil terem sido moldados por instituições estatais (CIMINI; SANTOS; NETO, 2018, p.212 *apud* THOMAS, 2004).

Sob essa ótica, consideramos que os agentes do poder público não são meros agentes que se mantêm passivos diante da atividade de pressão praticada por outros grupos que a eles se dirigem. Em vez disso, entendemos que eles, por serem peças de um sistema político complexo, possuem dilemas próprios e se relacionam entre si. Nesse sentido, se torna necessário, para nossos propósitos, compreender a dinâmica desse sistema, e como ela pode orientar comportamentos de atores inseridos nele.

Concretamente no caso do impeachment, no âmbito interno do Estado, o lobby foi por dois grupos de destaque. Primeiro, pelo Ministério Público de Contas, mais especificamente por Júlio Marcelo de Oliveira, procurador federal, junto a gabinetes de parlamentares pela condenação da gestão Dilma no caso das pedaladas. Oliveira também realizou visitas de líderes da oposição a ministros do TCU. (VILLAVERDE, 2016, p.218).

Posteriormente, o procurador seria arrolado como testemunha de acusação no julgamento de Dilma no Senado, sendo-lhe tal condição retirada, durante a sessão, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, após Marcelo admitir, à luz de ponderações feitas pela defesa da Presidente afastada, ter veiculado nas redes sociais materiais de convocação para uma passeata pró-impeachment.

Segundo, os partidos políticos articularam o fim do governo Dilma. Os destaques, nesse ponto, foram o PMDB – com destaque para o grupo de parlamentares ligados a Eduardo Cunha –, o DEM e o PSDB. Todos trabalharam abertamente pela aprovação do impeachment, empenhando-se, por exemplo, em colocar decisores favoráveis à causa em posições legislativas de destaque e que poderiam facilitar o alcance de seus objetivos.

Isso aconteceu, primeiro, com as articulações¹²⁵ de Temer e Cunha para retirar da liderança do PMDB na Câmara o Deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ), um aliado de Dilma; posteriormente, com a reunião¹²⁶ entre líderes partidários da Câmara, na casa de

¹²⁵<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/02/aliado-do-planalto-picciani-e-reeleito-lider-do-pmdb-na-camara.html>. Acesso em: 6 de out. de 2020.

¹²⁶<https://painel.blogfolha.uol.com.br/2016/03/19/para-coloca-lo-na-relatoria-oposicao-exigiu-que-jovair-arantes-fizesse-relatorio-pro-impeachment/>. Acesso em: 24 de out. de 2020.

Cunha, que selou a nomeação de Jovair Arantes (PTB-GO) para a relatoria do processo de impeachment na Câmara. Na ocasião, exigiu-se como contrapartida que o deputado goiano elaborasse um parecer favorável ao prosseguimento da denúncia apresentada contra Dilma.

Contando com o aval e o envolvimento pessoal de Michel Temer, então vice-presidente da República (SINGER, 2018, p. 169; VILLAVARDE, 2016, p.233-234), os esforços dos parlamentares desses partidos evoluíram. Percebendo a incapacidade de Dilma em atender as demandas do Congresso e que o PMDB poderia ser agraciado com a presidência em caso de queda da presidente, converteram-se, como vimos, financiaram grupos de pressão que, nas ruas, ecoavam um discurso pró-impeachment.

O PSDB, por sua vez, teria de novo um papel de destaque nas articulações realizadas no interior do Estado para aprovar o impeachment. Além das visitas¹²⁷ feitas pelo Senador Aécio Neves a gabinetes de ministros do TCU, os peesedebistas ofereceram jantares¹²⁸ a caciques pemedebistas –e posteriormente a outras agremiações – para decidir, em conjunto, qual seria a melhor cartada para tirar o petismo do poder: a cassação da chapa Dilma-Temer via TSE, ou via impeachment.

Diante da morosidade da corte eleitoral e sabendo que, em caso de vacância dos dois primeiros cargos da linha sucessória nos primeiros anos do mandato, a Constituição determina que novas eleições sejam convocadas em até 90 dias, a cúpula do PSDB apostou suas fichas no impeachment como solução em prol de um governo de “união nacional”. Isso porque os caciques do partido estavam receosos de que os resultados de um virtual novo pleito favorecessem a ascensão de Marina Silva ou de um aventureiro sem comprometimento com reformas liberalizantes e, assim, chancelassem um projeto político diferente do seu.

Nessa estratégia, Singer (2018) destaca, inclusive, o projeto pessoal do senador José Serra de assumir o Ministério da Fazenda de Michel Temer e, tal como FHC no governo Itamar Franco, utilizá-lo como trampolim para uma candidatura competitiva nas eleições presidenciais seguintes.

¹²⁷: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,aecio-visita-ministros-do-tcu-e-diz-esperar-que-dilma-seja-condenada-por-pedaladas,1707452>. Acesso em 25 de mai. de 2020.

¹²⁸ <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/03/10/psdb-fecha-posicao-prefere-impeachment-e-nao-tse-para-tirar-dilma/>. Acesso em 25 de mai. de 2020.

Esse empenho dos principais partidos políticos brasileiros pelo prosseguimento do impeachment encontrou ecos junto a blocos parlamentares importantes do Congresso. O principal deles, talvez, tenha sido a Frente Parlamentar Agropecuária, que ainda em novembro de 2015, em meio à polêmica em torno das pedaladas fiscais levantada por PSDB e PMDB, apresentou¹²⁹ formalmente um pedido de impeachment a Eduardo Cunha.

Assim, diante do empenho de parcela importante da elite política em articular um impedimento presidencial no meio do mandato, nosso objetivo a partir de agora será aprofundar a discussão que inauguramos no capítulo anterior, analisando especificamente algumas das possíveis motivações para que os legisladores brasileiros se rebelem contra o Executivo central e, assim, se convertam em um grupo que, se não pressiona diretamente, abre frentes para que se pressione. Nos aprofundaremos nesse ponto na próxima seção.

2.4.1. Pressão Política e Banalização do Impeachment

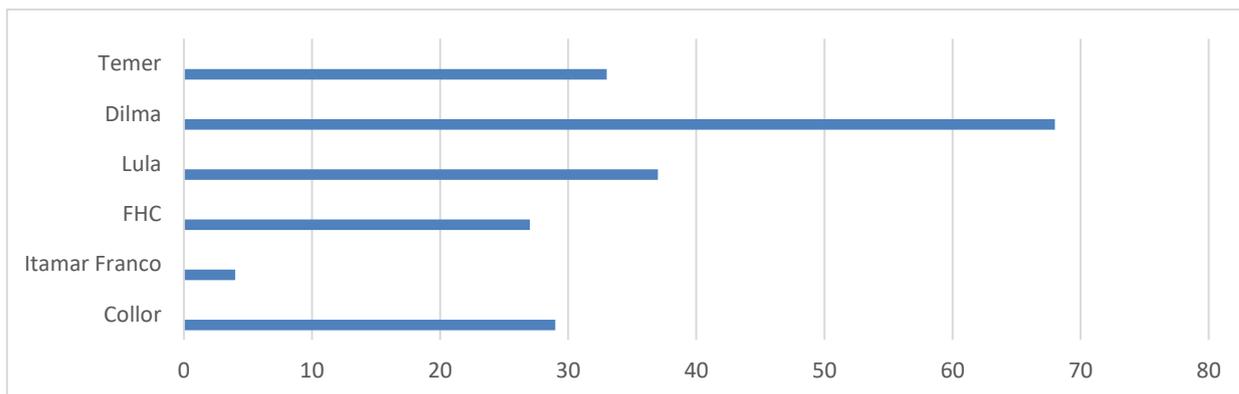
Em primeiro lugar, em matéria de impeachment no Brasil, nos parece que a redemocratização do país foi pautada essencialmente por uma banalização desse instrumento. Uma rápida pesquisa em registros históricos¹³⁰ mostra que, antes mesmo do emblemático processo iniciado contra o presidente Fernando Collor de Mello em 1992, há registros de pedidos de impeachment contra ministros de Estado e outros presidentes anteriores. Simultaneamente, outros documentos¹³¹ dão conta de que foram apresentados mais de 150 pedidos de impeachment contra todos os presidentes empossados desde a redemocratização do país em 1985. Esse quadro pode ser visualizado no Gráfico VII:

Gráfico VII - Número de Pedidos de Impeachment Contra Presidentes na Nova República

¹²⁹ <https://agriculturasustentavel.org.br/impeachment-da-presidente-dilma-junto-a-frente-parlamentar-da-agropecuaria>. Acesso em: 10 de dez. de 2020.

¹³⁰ Ver: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/impeachment>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

¹³¹ <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/alem-de-collor-dilma-sarney-itamar-fh-lula-sofreram-pedidos-de-impeachment-19242217>. Acesso em: 29 de out. de 2020.



Fonte: Elaboração Própria a partir de Spechoto (2020)

Em decorrência disso, o conjunto da elite política brasileira e setores importantes da sociedade civil¹³², passaram a enxergar no impeachment uma ferramenta eficaz para a resolução de crises políticas graves.

Como vimos, fica claro que é somente a partir do caso Collor que o impeachment ganha força como instrumento de solução de crises políticas. Naquele momento, o presidente se viu acuado diante de uma frente partidária encabeçada por PSDB, PMDB e PT (SALLUM JR.; CASARÕES, 2011, p.185) – apelidada por ele de “Sindicato do Golpe”¹³³. Essa frente, a exemplo do que ocorreria 24 anos depois com Dilma, foi responsável por impor sucessivas derrotas a Collor no Congresso e, conseqüentemente, contribuir para a piora das relações entre os dois poderes, beirando um cenário de paralisia decisória.

Apesar de ter sido aprovado de forma quase unânime¹³⁴ no Congresso, o impedimento de 1992 não passou sem deixar rugas no ambiente legislativo brasileiro. A principal delas, o recorrente uso do impeachment contra adversários, perdurou durante os anos de Fernando Henrique Cardoso à frente da presidência da República. Àquela altura, o PT, principal partido de oposição, foi responsável por apresentar novos pedidos de impedimento¹³⁵ contra o presidente e convocar manifestações expressivas¹³⁶ contra ele.

¹³² Aqui falamos de Sindicatos, Mídia e Associações de Classe. Todas tiveram papel proeminente nos dois impeachments da história constitucional recente.

¹³³ http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_14ago1992.htm. Acesso em: 29 de out. de 2020.

¹³⁴ Segundo os registros históricos da Câmara dos Deputados, o Impeachment de Collor contou com 441 votos favoráveis e só 38 contrários na Casa; no Senado, foram 76 votos favoráveis ao impedimento e somente 2 contrários. Ver: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/destaque-de-materias/20-anos-do-impeachment>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

¹³⁵ <https://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/09/29/veja-como-fhc-derrubou-o-pedido-de-impeachment-em-1999/>. Acesso em: 31 de out. de 2020.

¹³⁶ A principal delas foi a chamada “Marcha dos 100 mil”. Ver: <https://fpabramo.org.br/2018/08/27/ha-19-anos-100-mil-marchavam-contr-governo-fhc/>. Acesso em: 31 de out. de 2020.

Em decorrência disso, nos parece que o processo teve um efeito psicológico sobre os congressistas brasileiros, efeito esse que perdurou até o impeachment de Dilma em 2016. Em contextos de tensões entre Legislativo e Executivo, esse efeito pode ser resumido nos seguintes termos: os acusados de crime de responsabilidade, sendo “maus perdedores” e cientes de sua fragilidade política, recorrem ao discurso de que estão sendo vítimas de um golpe; os acusadores, por sua vez, sustentam que a iniciativa do impedimento encontra lastro constitucional, sendo o verdadeiro golpe a tentativa de preservar o mandato de um presidente que cometeu crimes após ter sido eleito.

Associado a isso, somam-se dois fatos importantes: nos dois impedimentos, o PT e outras agremiações de esquerda terem ocupado posições diferentes, passando de acusadores, em 1992 e nos governos Itamar e FHC, a acusados em 2016; partidos de centro e direita, como DEM, PSDB e PMDB, em ambas oportunidades ocuparam o pólo acusador, consolidando suas preferências em torno da ideia do impeachment como um instrumento eficaz para resolução de crises políticas graves. Em decorrência disso, surge o discurso de que os partidos desse campo político não gozariam de autoridade moral para sustentar o discurso de golpe, visto que, quando eram acusadores, se valeram exatamente dos mesmos artifícios que agora criticam, ao ocuparem o pólo acusado. Eis o efeito psicológico de que falamos.

Uma breve análise das notas taquigráficas de sessões da Comissão Especial do Impeachment na Câmara dos Deputados nos permite sustentar que, depois de 24 anos, o efeito psicológico de que falamos perdurou no segundo impeachment presidencial na história política brasileira. No dia 30 de maio de 2016, em audiência pública realizada no âmbito dessa comissão, o deputado Pauderney Avelino (DEM-AM), por exemplo, em resposta a uma manifestação proferida pela líder da bancada do PT, afirmou o seguinte:

(...) tenho ouvido os Deputados do Governo — do PT e do PCdoB — sempre falarem em golpe. Estão falando em golpe o tempo todo, como uma espécie de mote. Vejam o que disse a ilustre Deputada Jandira Feghali em discurso no dia 9 de julho de 1992: O lamentável e surpreendente é que faz coro com o Presidente Collor, articulando-se no discurso do sindicato do golpe (...). Na verdade, quem está dando o golpe é quem tem esse discurso. O Sr. Fernando Collor golpeou 35 milhões de eleitores, golpeou o setor produtivo deste País na brutal recessão em que nos encontramos, golpeou os assalariados brasileiros, golpeou a ciência e o desenvolvimento tecnológico, golpeou o patrimônio público nacional. Este, sim, é o golpista maior que temos hoje no Brasil. (...) Golpismo é não conseguirmos dar uma resposta à altura do que a sociedade hoje necessita. Golpismo é atacar o Congresso Nacional. Golpismo é o Presidente não ter a dignidade de renunciar a um cargo que não lhe

pertence mais pela legitimidade do voto popular. (...) Foi a Deputada Jandira Feghali que, em 1992, disse tudo isso. Faço minhas as palavras da Deputada Jandira Feghali no dia de hoje em relação à Presidente Dilma (BRASIL, 2016).

2.4.2. Incentivos Institucionais Para uma Rebelião Parlamentar

Desde o fim definitivo da ditadura militar em 1985, e o início do processo de redemocratização, o incipiente sistema político brasileiro, seus mecanismos e suas disfunções vêm sendo objeto de intenso debate não apenas entre cientistas políticos, mas também entre estudiosos de outros campos das ciências humanas.

Através de diferentes abordagens, a literatura especializada mobiliza múltiplas variáveis mobilizadas na compreensão das principais engrenagens do sistema democrático nacional: sistema partidário e de governo, forma de Estado, herança institucional, legislação e mecanismos eleitorais, financiamentos de campanha, política econômica, texto constitucional, regimentos internos das casas legislativas, etc.

Apesar de inúmeras discordâncias, há hoje, na ciência política brasileira, duas percepções bastante consolidadas acerca do arranjo institucional brasileiro: em primeiro lugar, que, com os pilares que o compõem, trata-se de um caso singular ao redor do mundo (ABRANCHES, 1988); e segundo, de que em condições normais há incentivos institucionais para a cooperação entre Legislativo e Executivo, com predomínio deste último em virtude de sua hipertrofia propositiva e de uma tendência¹³⁷ dos legisladores em delegar a formulação de políticas públicas para a presidência e seus órgãos subordinados (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1998, 2007; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ABRANCHES, 2018). Nesse cenário, o resultado seria a disciplina partidária e, portanto, a estabilidade geral do sistema – ainda que frágil, em algumas leituras.

Após a sucessão de grandes escândalos de corrupção ao longo da última década, formou-se toda uma literatura empenhada em apontar que tais mecanismos institucionais podem ser, na verdade, mazelas crônicas do arranjo político nacional, que permanentemente contribuiriam para a produção de crises. (ABRANCHES, 2018; TAYLOR, 2018; LAZZARINI E MUSACCHIO, 2018; E MELO, 2018).

A peculiaridade do modelo político brasileiro seria, segundo Abranches (1988, p.21), a combinação de representação proporcional, multipartidarismo, presidencialismo imperial

¹³⁷ AMORIM NETO E SANTOS (2003), em particular, demonstram que essa tendência, no Legislativo é mais forte entre partidos da base governista.

e grandes coalizões na sustentação do governo. Combinados, esses elementos conduziram a um novo problema: a fragmentação partidária.

Além dessa ameaça, Abranches aponta ainda que o presidente também estaria vulnerável a outro risco sempre à espreita: o de não conseguir, à luz do resultado das urnas, acomodar aliados em uma coalizão mínima que respeite os critérios partidário e regional. Diante da impossibilidade de formar essa coalizão, a sustentação política do governo dependeria exclusivamente de seu desempenho e da disposição em respeitar diretrizes ideológicas irredutíveis na visão de outras siglas.

No caso do governo Dilma, a Presidente se via diante da hercúlea tarefa de gerenciar uma coalizão em meio a um Congresso que, como lembra a literatura, atingira até então o maior índice de fragmentação partidária em sua história (ABRANCHES, 2018, p.345; TAYLOR, 2018), em um momento em que o Legislativo pleiteava cada vez mais espaço nas decisões políticas relevantes. Quanto maior a fragmentação partidária, mais heterogêneo tende a ser o teor ideológico dos membros da coalizão, o que só dificulta a formação de consensos e afasta o presidente de suas bases cativas. Soma-se a isso a existência de uma crise econômica capaz de comprometer a capacidade orçamentária do governo – e assim seu desempenho –, e o fato de que, após a eleição de 2014, o parlamento brasileiro se tornara o mais conservador¹³⁸ desde o golpe de Estado que culminou na ascensão dos militares em 1964.

A tarefa se tornaria cada vez mais complicada, caso Dilma tivesse logrado manter-se no poder. Isso porque, conforme salienta Taylor (2018, p.102), o sistema partidário incentiva a fragmentação e a infidelidade partidária, em virtude da criação de novas siglas como método de sustentar a coalizão do governo da vez e assegurar aos parlamentares o acesso a recursos públicos para fazer acenos a seus respectivos eleitores. Como já mencionamos no capítulo anterior, foi precisamente isso o que aconteceu quando Cid Gomes buscou reestruturar a base do governo.

Em outra abordagem, Limongi e Figueiredo (1998) argumentam que, no sistema político brasileiro, o poder de iniciativa de agenda conferido ao Executivo pela Constituição e o papel estratégico conferido aos líderes partidários pelos regimes internos das duas casas do Congresso minam a autonomia do Legislativo na formulação de políticas públicas.

¹³⁸<https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,congresso-eleito-e-o-mais-conservador-desde-1964-afirma-diap,1572528>. Acesso em: 26 de mai. de 2020.

Por seu raciocínio, para se reeleger é desejável que o parlamentar encontre uma “vitrine” para promover sua atuação durante seu mandato. Sem muita liberdade de ação individual, são duas as opções que lhe sobram: a associação de sua imagem a ações ou projetos de grande repercussão, ou ainda, o acesso a cargos e recursos. Ambas são prerrogativas principalmente do Executivo.

Em condições normais, o mais comum é que o Presidente faça uma grande negociação com o Congresso, barganhando apoio parlamentar em troca de cargos e participações em fatias do orçamento – matéria sobre a qual detém o monopólio de iniciativa. Nesse cenário, o argumento de Limongi e Figueiredo (1994) aponta para uma provável cooperação mutuamente benéfica entre Legislativo e Executivo. Nela, o Presidente ganha o apoio de que necessita, e os parlamentares, após obedecerem às orientações dos líderes partidários, obtêm os recursos necessários à sua reeleição.

No entanto, se em outras condições o governo aparenta debilidade política, minando sua chance de apresentar uma agenda política que garanta dividendos eleitorais à elite política, então desaparece o primeiro grande incentivo apresentado pelos autores acima para um caminho de composição entre os poderes da República. Como já vimos, foi precisamente esse o cenário que se desenhou no segundo mandato de Dilma, quando do rompimento do PMDB, então aliado de uma década do PT, com o seu governo. Esse fato aumentou os custos para a aprovação de uma agenda capaz de resolver a recessão iniciada após a reeleição de Dilma.

Nessas condições, a partir da retirada do PMDB da base aliada do governo Dilma, em meio a uma crise econômica grave e incipientes contestações legais à mandatária, se configurou o cenário descrito por Limongi e Figueiredo (1998, p.98), em que cada parlamentar cumpre sua ameaça a partir da sensação compartilhada na Casa de que um número suficiente de parlamentares poderá impor derrotas ao governo. Assim, diminuem as chances de resolução da crise, mas também aumentam os custos impostos ao Planalto pelos demais partidos pela cessão de votos, para viabilizar a recomposição da base aliada.

Mais ainda, se assumirmos como verdadeira outra premissa enunciada por Limongi e Figueiredo (1998, p.102), segundo a qual o comportamento dos parlamentares também é influenciado pela repercussão pública junto ao eleitorado, então é razoável supor que, naquele momento, havia um incentivo claro para a rebelião parlamentar contra o Executivo, em virtude de o governo de turno ter sua imagem fortemente associada à

corrupção, como já demonstrado por Veiga, Dutt-Ross e Martins (2017), em um cenário histórico em que o assunto ganhava cada vez mais apelo na opinião pública¹³⁹.

Esse cenário, associado à desconfiança de Dilma em relação ao PMDB, está em consonância com o que parcela da literatura vem apontando como ameaça à estabilidade das coalizões no presidencialismo brasileiro. Desde a década passada, alguns estudos vêm se debruçando sobre as variáveis capazes de assegurar ou minar a base de um governo no Legislativo. Dentre elas, destacam-se ideologia, aumento do PIB, popularidade do presidente, rivalidade eleitoral no âmbito local, escândalos de corrupção e tempo de mandato (AMORIM NETO, 2007; ABRANCHES, 2014; SILVA, 2017).

Assim, sem a perspectiva de associar seus mandatos a políticas públicas com grande repercussão na opinião pública, o conjunto da elite política perde o principal incentivo para cooperar com o Executivo de turno e volta-se para outras possibilidades de credenciamento imediato junto ao eleitorado. Nesse caso, sem grandes projetos de políticas públicas pautados pelo Executivo no horizonte e em meio a um cenário de crise econômica e descrédito da classe política, parlamentar-médio busca outras formas de se destacar entre seus pares. Mais ainda, passa a se pautar pela ideia de oferecer respostas imediatas a conflitos e dilemas de curto prazo que se manifestam no eleitorado.

Uma vez mais, uma análise das notas taquigráficas das reuniões da Comissão Especial do Impeachment, instaurada na Câmara dos Deputados em março de 2016, confirma essa hipótese entre líderes partidários de agremiações que outrora integraram as coalizões dos governos Lula e Dilma no Congresso. Na audiência pública no dia 30 daquele mês, em que estiveram presentes Miguel Reale Jr. e Janaína Paschoal, por exemplo, o deputado Danilo Forte (PSB-CE) iniciou sua intervenção com as seguintes palavras:

Sem sombra de dúvida, o Brasil inteiro hoje teve uma maior e uma melhor compreensão do momento político difícil que nós estamos atravessando. É um momento em que o País precisa dar respostas. Ele precisa se reencontrar administrativamente e inclusive buscar a harmonia necessária ao seu desenvolvimento econômico e à sustentação de todas as conquistas sociais que acumulamos no passado recente da nossa história (BRASIL, 2016).

¹³⁹ Taylor (2018) lembra que o Barômetro da corrupção do ano de 2013 indicava que, para 70% dos brasileiros, a corrupção era um problema sério; e para 81%, os partidos políticos eram corruptos. Ver também: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2019/01/03/4ad661bf31d5880195877403e2f4769at.pdf>. Acesso em: 23 de jun. de 2020.

Nessa mesma ocasião, outra fala na direção apontada por nós foi a do deputado Márcio Marinho (PRB-RJ). Ao expor a posição de seu partido perante os argumentos oferecidos, em sustentação oral, pelos advogados responsáveis pelo pedido de Impeachment em análise na Comissão, Marinho declarou:

Sempre declaramos que somos um partido de homens e mulheres preocupados com o destino do nosso País. Não temos fé em ideologias, mas buscaremos inspiração para termos a correta interpretação deste tempo que nós estamos vivendo. Ao que assistimos hoje, Sr. Presidente, é o retroceder da atividade econômica; a inflação dos preços, que não caem; as demandas pelo serviço público, que não são atendidas. Percebemos o desencanto das pessoas com o futuro das próprias vidas e do próprio País. Eu acho que nós devemos deixar de pensar no lado A ou no lado B e pensar no nosso País. Em resumo, o que vemos é uma falta de confiança da nossa população. Nós sentimos isso quando caminhamos pelas ruas. A confiança é o âmago de uma sociedade saudável, e temos visto as pessoas perderem essa confiança (BRASIL, 2016).

Outro ponto interessante é levantado por Melo (2018, p.163). Para ele, o texto constitucional impõe aos governos a necessidade de formar uma maioria qualificada, suficiente não apenas para aprovar leis ordinárias e cumprir promessas de campanha, mas também, e sobretudo, para promover reformas constitucionais e defender-se de possíveis ataques da oposição. Para formar essa maioria, seriam necessários um total de 308 de 513 deputados e 49 de 81 senadores.

Em um país regido por uma Constituição extensa, no qual muitas das ações que se esperam de um presidente implicam reformas no texto constitucional, Melo enfatiza que seria muito difícil para um governo mergulhado em crise política mobilizar o apoio necessário para viabilizar essas mudanças. No caso de Dilma, desde início de seu segundo mandato, havia uma pressão forte de setores da opinião pública, por exemplo, pela realização de uma reforma da previdência¹⁴⁰.

Em decorrência disso, nos parece que a percepção sobre a capacidade política do governo certamente é levada em conta no cálculo feito pelos legisladores e demais atores políticos a respeito das alianças que formarão. A ausência dessa capacidade constitui um incentivo para a debandada da base aliada.

¹⁴⁰ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/dilma-diz-que-governo-vai-em-busca-de-reequilibrio-fiscal-e-crescimento.html>. Acesso em: 31 de abr. de 2020.

Em paralelo, Melo (2018) afirma que o presidencialismo de coalizão brasileiro é permeado por um “ciclo vicioso da grande bancada” que pode ser resumido nos seguintes termos: quanto mais deputados um partido elege, mais ministérios e cargos ele poderá demandar do Executivo; quanto mais ministérios o partido obter, mais recursos serão destinados a municípios de interesse da bancada; quanto mais recursos forem destinados a essas cidades, maior tende a ser a quantidade de prefeitos e governos regionais que esse partido elegerá; e por fim, quanto mais governos regionais esse partido eleger, maior tende a ser a sua bancada de deputados federais.

Essa dinâmica, na análise do autor, ensejaria um apetite crescente por cargos e recursos por parte dos parlamentares, independente da capacidade do Executivo em provê-los a seus demandantes. Sem condições de providenciar o que os legisladores necessitam, esses seriam os momentos propícios para a instauração de crises políticas.

Além de gerar focos notórios de corrupção, com indicação de apadrinhados para cargos técnicos e transferência pouco transparente de recursos, esse desenho institucional, na argumentação de estudiosos como Melo (2018), desestimula a identificação partidária entre os eleitores e contribui para a criminalização da política, com a sua equiparação a escândalos de corrupção.

Com essa percepção ganhando força na opinião pública, torna-se cada vez mais provável responsabilizar indivíduos específicos pela persistência dos escândalos de corrupção, em detrimento da compreensão acerca dos incentivos e engrenagens institucionais em que os atores políticos se relacionam entre si. Foi nesse cenário que a crise atrelada aos escândalos de corrupção trazidos à tona pela Lava-Jato foi associada à figura de Dilma.

2.5. Grupos de Pressão Externos vs. Dilma: Estratégias Concretas em prol do Impeachment

O impeachment de 2016 foi o produto final de uma conjunção de recursos e atividades de pressão empregados tanto por agentes do poder público, quanto por entidades e grupos da sociedade civil. Nos devotaremos agora à exposição das estratégias concretas adotadas por todos esses atores políticos, com ênfase nos atores externos.

No interior do Estado, como vimos, as articulações foram levadas adiante tanto por atores com legitimidade eleitoral, pautados em contestar o governo, quanto por burocratas de alto escalão, ligados a instituições de controle que, à luz da recente ascensão da Lava Jato,

pautavam-se pela ideia de ampliar o combate à corrupção do sistema político e fazer dessa causa um projeto político.

No âmbito da sociedade civil, selecionamos apenas iniciativas organizadas por entidades representativas de setores sociais organizados ou movimentos de contestação com grande estrutura de mobilização e capilaridade social mediana. Não foram consideradas manifestações de empresas ou indivíduos isolados, por não se tratarem de percepções ou demandas oriundas de segmentos sociais com interesses comuns e pré-definidos.

Primeiramente, se destacaram na defesa do impeachment as grandes manifestações promovidas por grupos como o MBL, “Vem Pra Rua”, Movimento Endireita Brasil, Revoltados Online e Movimento NasRuas, todos de orientação liberal-conservadora. Matéria¹⁴¹ publicada no portal UOL dá conta de que o MBL se aproximou e recebeu ajuda financeira direta de grupos e entidades ligados a PMDB, Solidariedade, PSDB e DEM, para produzir materiais e realizar atos pró-impeachment entre 2015 e 2016. A informação foi confirmada por áudios de Renan Santos, um dos líderes do grupo, e por dirigentes partidários ou assessorias de imprensa de todas as agremiações em questão. Vê-se assim que grande parte da pressão política pelo impeachment foi oriunda de iniciativas de atores do sistema político que condensam preferências de segmentos sociais específicos.

O Solidariedade, inclusive, em março de 2015, por meio de seu presidente nacional, o Deputado Federal Paulinho da Força (SD-SP), chegou a encomendar¹⁴² um parecer jurídico para embasar o impeachment. Alguns meses antes, enquanto o tema ainda era objeto de controvérsia entre suas principais lideranças, o PSDB fez¹⁴³ algo parecido, convocando o advogado Miguel Reale Jr a elaborar um parecer para sustentar juridicamente um pedido de impeachment contra Dilma, que posteriormente seria apresentado a parlamentares do partido. Por esse trabalho, a advogada Janaina Paschoal afirmou ter recebido cerca de 45 mil reais.

Entre esses movimentos opositores, a iniciativa que se tornaria mais célebre foi a chamada “Marcha pela Liberdade”, capitaneada pelo MBL entre abril e maio de 2015. Durante um mês, seus integrantes comandaram uma marcha que percorreu, a pé, o trajeto

¹⁴¹ <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/05/27/maquina-de-partidos-foi-utilizada-em-atos-pro-impeachment-diz-lider-do-mbl.htm>. Acesso em: 15 de jun. de 2020.

¹⁴² <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,siglas-de-oposicao-dao-suporte-para-protestos-do-dia-15-imp-,1647647>. Acesso em: 15 de jun. de 2020.

¹⁴³ <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-acusadora-janaina-paschoal/>. Acesso em: 15 de jun. de 2020.

entre a cidade de São Paulo e a capital federal. Concluído o percurso, os manifestantes, após serem recebidos na rampa do Congresso Nacional por parlamentares da oposição, seguiram para um encontro com Eduardo Cunha. Nele, enquanto pouco mais de 300 pessoas realizavam um ato do lado de fora do Congresso, foram entregues pelos líderes uma petição e um pedido de impeachment que, segundo um coordenador do movimento, possuía mais de mil páginas¹⁴⁴ de pareceres jurídicos sobre as pedaladas fiscais.

Posteriormente, a ocasião seria imortalizada em uma famosa foto que tomaria conta das manchetes dos principais noticiários, na qual Cunha aparece rodeado por caciques partidários da Oposição e lideranças do MBL. Ao fundo, como se vê abaixo, uma faixa com os dizeres “O PSDB saúda a Marcha pela Liberdade. Vocês são exemplos de Cidadania e Esperança para um Brasil livre da Corrupção”¹⁴⁵.

Imagem VI – Reunião de Manifestantes Pró-impeachment com Lideranças Parlamentares



Fonte: O Estado de São Paulo (CARVALHO E PARAGUASSÚ, 2015)

¹⁴⁴ <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/manifestantes-entregam-na-camara-pedido-de-impeachment-de-dilma.html>. Acesso em: 8 de jul. de 2020.

¹⁴⁵ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,peticao-do-mbl-por-impeachment-tem-apoio-timido---imp-,1695735>. Acesso em: 8 de jul. de 2020.

Entre as estratégias adotadas, destacaram-se algumas. Em primeiro lugar, o fechamento de ruas da Esplanada dos Ministérios pelo MBL, com a utilização de carros de som e cânticos contra Dilma e o PT. Esses gestos geraram reações positivas entre parlamentares, que reforçariam a pressão sobre Cunha em torno da apreciação dos pedidos de impeachment¹⁴⁶.

Pouco após o afastamento temporário de Dilma pela Câmara, a aproximação entre MBL e Oposição renderia frutos, com os líderes do movimento obtendo crachás de acesso ao Plenário da Casa, graças a um convite feito pelos membros da Mesa Diretora¹⁴⁷. Nesse momento, aumentou o leque de instrumentos de pressão à disponibilidade do MBL e demais movimentos sociais para consumir o afastamento definitivo de Dilma da presidência.

Todavia, essa proximidade não foi mera obra do acaso; foi o produto de um período considerável em que os integrantes do movimento permaneceram acampados¹⁴⁸ nos jardins do Congresso, exigindo de Eduardo Cunha a aceitação imediata do pedido de impeachment apresentado por Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Jr.

A literatura mais recente aponta ainda que o movimento, surfando na onda de grande apelo das redes sociais no Brasil, se aproveitaria ainda de ferramentas virtuais como o *Facebook* para pressionar publicamente parlamentares indecisos para que declarassem votos favoráveis ao impeachment. Ao mesmo tempo, enquanto seus membros se articulavam com outros grupos simpáticos à sua causa, seus líderes se ocupavam de visitar gabinetes legislativos nos corredores do Congresso. (AYRES, 2017).

O manuseio eficiente da internet e de suas ferramentas, aliás, foi decisivo para que os protestos convocados pelo MBL ganhassem cada vez mais apelo – sobretudo entre segmentos mais jovens da população. Comandado por rapazes de classe média, o movimento, além de engenhosamente ter se aproximado de partidos políticos, valeu-se de sites especializados em arrecadação de fundos para viabilizar desde a contratação de carros de som até a produção de uma trilha sonora própria para seus protestos¹⁴⁹. Em

¹⁴⁶<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/05/manifestantes-entregam-na-camara-pedido-de-impeachment-de-dilma.html>. Acesso em: 8 de jul. de 2020.

¹⁴⁷<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2016/04/integrantes-do-mbl-com-crachas-de-acesso-foram-convidados-pela-mesa-diz-cunha-5779934.html>. Acesso em: 3 de jun. de 2020.

¹⁴⁸www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1706581-acampados-no-gramado-do-congresso-ha-um-mes-grupo-cobra-impeachment.shtml. Acesso em: 9 de out. de 2020.

¹⁴⁹<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/08/como-o-mbl-organiza-os-protestos-contradilma-na-capital-4825046.html>. Acesso em: 11 de out. de 2020.

algumas oportunidades, o grupo declarou ter arrecado, pela internet, uma soma de pelo menos 8 mil reais¹⁵⁰.

O movimento “Vem Pra Rua”, a seu turno, também se destacou em suas iniciativas de pressão. A principal delas talvez tenha sido a criação do chamado “Mapa do Impeachment”¹⁵¹, uma plataforma virtual ancorada no sítio eletrônico do movimento, na qual consta uma lista com os nomes de todos os Senadores da República e as posições momentâneas de cada um deles acerca do impeachment. O intuito era incentivar o internauta a pressionar os parlamentares, seja nas redes sociais ou mesmo por contato direto, através da divulgação de suas informações de contato profissional, tais como endereços de e-mail e números de telefone. Com a proximidade da votação na Câmara, o “Vem Pra Rua”, a exemplo do MBL, também se dedicou a um corpo-a-corpo com parlamentares, com seu líder, Rogério Chequer, alegando¹⁵² que a atuação no Parlamento seria “importante para resolver grande parte das coisas” (CHEQUER, 2016. Entrevista pessoal).

Às vésperas da apreciação do parecer sobre o pedido de impeachment pela Comissão Especial da Câmara, o “Vem Pra Rua”, juntamente com o “Diferença Brasil”, recriaram¹⁵³ o mesmo mapa, dessa vez nos jardins da Esplanada dos Ministérios. Na ocasião, os integrantes dos grupos em questão fixaram uma série de placas contendo fotos de todos os parlamentares que integrariam a Comissão, com as dos legisladores contrários ao impeachment marcadas em vermelho, transparecendo um tom de crítica.

Os dois movimentos se envolveriam ainda em outra frente importante de pressão pelo impeachment. Como vimos em nosso primeiro capítulo, a sessão que marcou a rejeição das contas do governo Dilma pelo TCU foi marcada por uma série de tumultos e com a pressão¹⁵⁴ intensa de parlamentares da Oposição, como o senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB) e os deputados Mendonça Filho (DEM-PE), Izaldí (PSDB-GO) e Antônio Imbassahy (PSDB-BA). Entretanto, o julgamento foi iniciado após intensa mobilização¹⁵⁵

¹⁵⁰ Ibidem. Acesso em: 11 de out. de 2020.

¹⁵¹ Ver: <http://mapa.vempraruia.net/>. Acesso em: 3 de jun. de 2020.

¹⁵² https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/03/160319_chequer_protestos_ab. Acesso em: 9 de out. de 2020.

¹⁵³ <http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/03/grupos-anti-pt-montam-mapa-do-impeachment-na-esplanada.html>. Acesso em: 3 de jun. de 2020.

¹⁵⁴ <https://annekls.jusbrasil.com.br/noticias/240853251/em-decisao-unanime-tcu-recomenda-reprovacao-das-contas-de-dilma>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

¹⁵⁵ <https://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/mb1-e-vem-pra-rua-protestam-nesta-quarta-na-paulista-contra-golpismo-da-agu-e-em-apoio-ao-tcu/>. Acesso em: 10 de out. de 2020.

muitos pedidos de impeachment protocolados contra a presidente. Nesse momento, já havia forte pressão entre parlamentares favoráveis à abertura do processo¹⁵⁹.

Poucas horas da votação no plenário na Câmara, no dia 17 de abril de 2016, também tomou conta da Esplanada dos Ministérios um grupo pró-impeachment ligado a setores do agronegócio¹⁶⁰. Na ocasião, seus membros, muitos deles ligados a grandes produtoras agrícolas de cidades mineiras e paranaenses, erguiam faixas, painéis e bandeiras com dizeres como “o Agro não é vermelho; é verde e amarelo!”, “Sim! Porteira aberta para a mudança!” e “Vamos tirar o Brasil da lama!”. No dia seguinte, a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), por meio de seu presidente Luiz Carlos Corrêa, declarou¹⁶¹ ter recebido bem a autorização do prosseguimento do processo de impeachment, alegando que o setor sairia mais fortalecido com a formação de um Ministério da Agricultura com novos nomes.

Todos esses movimentos, por terem buscado influenciar a decisão final de legisladores – *decisionmakers* – por intermédio da pressão política, são entendidos por nós como grupos de pressão com pautas ligadas à mudança do governo que lhes era ideologicamente antagônico.

Além desses movimentos, segundo reportagem da Agência Pública¹⁶² publicada em 25 de agosto de 2016, entre março e abril desse mesmo ano, foram a Brasília empresários com o intuito de convencer parlamentares indecisos a votar pelo impeachment de Dilma, destacando-se a “missão” da Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP), realizada no dia 17 de abril e que contou com mais de 50 integrantes de sindicatos patronais.

Ainda de acordo com um levantamento feito pela mesma reportagem, além da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da FIEP, pelo menos outras quatro federações¹⁶³ industriais regionais apoiaram explicitamente o impedimento de Dilma: a

¹⁵⁹<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/10/manifestantes-pro-impeachment-se-algemam-na-camara.html>. Acesso em: 3 de jun. de 2020.

¹⁶⁰<https://www.hojeemdia.com.br/primeiro-plano/pol%C3%ADtica/grupo-pr%C3%B3-impeachment-ligado-ao-agroneg%C3%B3cio-se-concentra-pr%C3%B3ximo-%C3%A0-esplanada-1.377120>. Acesso em 7 de out. de 2020.

¹⁶¹<https://www.reporterdiario.com.br/noticia/2162683/associacao-do-agronegocio-recebe-decisao-sobre-impeachment-muito-positivamente/>. Acesso em 7 de out. de 2020.

¹⁶²<https://apublica.org/2016/08/como-as-federacoes-empresariais-se-articularam-pelo-impeachment/>. Acesso em: 28 de abr. de 2020.

FIESC (Santa Catarina), FIESP (São Paulo), FIERJ (Rio de Janeiro) e FIEG (Goiás). Mais tarde, ainda segundo o texto do material, no dia 23 de maio daquele ano, deputados e senadores goianos que, após conversas com empresários, votaram a favor do impeachment, foram posteriormente agraciados com um almoço oferecido pela FIEG.

A FIEG, inclusive, além de eleger um de seus representantes para a Assembléia Legislativa do estado, a saber, o Deputado José Antônio Vitti (PSDB-GO), doou recursos a campanhas de candidatos filiados a partidos como PDT, PMDB, PR, PTB, PSL, PV e PSD. Os empresários vinculados à entidade foram também recebidos por deputados e senadores em uma reunião na agenda oficial. Os parlamentares presentes foram os senadores Lúcia Vânia (PSB) e Ronaldo Caiado (DEM) e os deputados Heuler Cruvinel (PSD), Alexandre Baldy (PTN), Flávia Moraes (PDT), Pedro Chaves (PMDB), Daniel Vilela (PMDB), Thiago Peixoto (PSD), Delegador Waldir (PR), Giuseppe Vecchi (PSDB), Marcos Abrão (PPS) e Magda Mofatto (PR). Todos eles naturais do estado de Goiás.

Em retribuição à recepção gentil, uma outra refeição – dessa vez um jantar – foi oferecida por lideranças da entidade goiana aos parlamentares citados. Com uma diferença: dessa vez estava presente o Deputado Jovair Arantes (PTB-GO), relator do processo de impeachment na Câmara.

Por sua vez, a FIESP foi responsável por um extenso histórico de intervenções e manifestações contra o governo Dilma. A mais conhecida delas foi a campanha que ficou conhecida como “Não Vou Pagar o Pato”, que consistiu em instalar, no meio da Avenida Paulista, um enorme pato inflável. Concebido inicialmente como uma ofensiva contra o aumento da carga tributária, o pato se transformaria em uma espécie de símbolo da luta pelo impeachment. Tanto foi assim que, no dia 29 de março de 2016, a federação o utilizaria na mais célebre de suas ações de pressão: espalhar¹⁶⁴, nos jardins do Congresso Nacional, um total de cinco mil minipatos infláveis, em alusão à causa.

Sob a liderança de Paulo Skaff, a federação chegou a declarar¹⁶⁵ publicamente que, segundo uma pesquisa, cerca de 91% de todos os empresários do setor industrial paulista se disseram favoráveis ao impedimento da presidente. Posteriormente o mesmo Skaff

¹⁶⁴<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2016/03/por-impeachment-fiesp-poe-5-mil-minipatos-na-esplanada.html>. Acesso em 7 de out. de 2020.

¹⁶⁵<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2015-12/skaf-anuncia-apoio-da-fiesp-processo-de-impeachment-da-presidenta-dilma>. Acesso em: 10 de dez. de 2020.

reiterou sua intenção de pressionar os congressistas brasileiros para que retirassem Dilma da Presidência da República, visando pôr fim à crise política. Nessa empreitada, o líder patronal, após reunião com cerca de 86 associações empresariais, foi seguido por lideranças de outras cinco federações empresariais, dentre as quais a FIRJAN, cujo presidente a essa altura declarou:

“Ficou patente que não aguentamos mais. Queremos um basta. E um basta se dá através do impeachment. Repudiamos a postura de membros do governo usando seu status contra o Estado brasileiro. O que vimos ontem é escandaloso” (VIEIRA, 2016, p.25, Entrevista Pessoal), em alusão ao grampo da conversa entre a então presidente Dilma e o ex-presidente Lula, divulgado pelo juiz Sérgio Moro no dia anterior.

Outra iniciativa de destaque, no âmbito do empresariado, foi a apresentação de um manifesto¹⁶⁶ pelo impeachment, assinado por cerca de 400 empresários de diferentes setores da economia. Figuravam na lista de signatários empresas e entidades de grande expressão do setor produtivo, tais como a Associação Brasileira de Engenharia Industrial, a Sociedade Rural Brasileira, Natura, Conteminas e a Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica. No texto, citavam como motivos os resultados ruins de indicadores econômicos como o PIB, produção industrial e desemprego.

Chamam atenção ainda o encontro de representantes do Sinqfar e da FIEP com deputados paranaenses, a reunião entre o Fórum Parlamentar de Santa Catarina e o Conselho de Federações Empresariais do estado e a visita de Guilherme Afif Domingues¹⁶⁷ e de parlamentares da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa ao presidente da Câmara, Rodrigo Maia. Vale destacar também que, nesse momento, o próprio Michel Temer também participaria de um painel com representantes de sindicatos catarinenses.

Por último, mas não menos importante, as informações da Agência Pública também dão conta de que o lobby setorial também se fez presente em torno dos rumos do impeachment. Mais especificamente, o lobby de mais de 150 representantes, entre empresários e líderes empresariais, do setor de Transporte Rodoviário de Cargas, que pressionaram parlamentares quatro dias antes da votação em plenário na Câmara. Quase um mês antes, a NTC&Logística, uma das principais entidades representantes de

¹⁶⁶ https://istoe.com.br/450038_O+GRITO+DOS+EMPRESARIOS/

¹⁶⁷ Então presidente do Sebrae.

transportadores de cargas, divulgara nota¹⁶⁸ pedindo a renúncia de Dilma. No texto, alegava-se que a presidente ultrapassara “todos os limites de governabilidade”.

Dado que, em decorrência da atuação de lobbies empresariais, diversos parlamentares inicialmente governistas acabaram por abraçar o impeachment, conforme apurações da Folha de São Paulo¹⁶⁹, é razoável que construamos nossa hipótese, a ser testada no próximo capítulo, nos seguintes termos: a pressão exercida por movimentos liberal-conservadores e entidades empresariais foi suficiente para alterar os rumos do processo de impeachment, contribuindo para que acabasse aprovado.

Essas movimentações, por um lado, contrastavam com o cenário do início da presidência de Dilma, quando a presidente era assediada com pesados lobbies por parte de industriais – sobretudo da FIESP – para que reduzisse o valor da conta de luz, fato que culminou na edição da Medida Provisória N° 579¹⁷⁰ (SINGER, 2015; VILLAVARDE, 2016, p.63-64). Por outro, corroboram o cenário de significativa queda nos índices de confiança empresarial, descrito por nós no primeiro capítulo deste trabalho.

Mais ainda, corroboram o resultado de pesquisas realizadas a respeito dos valores da elite empresarial brasileira. Segundo survey conduzido por Costa (2012) junto a empresários brasileiros, há, entre a classe, uma forte adesão à democracia representativa, sob justificativas que variam desde a ideia de que o regime democrático enseja uma forma de sociedade mais justa até a percepção de que se trata de um contexto político favorável à livre iniciativa e ao desenvolvimento. Por vezes, a democracia também é entendida como uma forma de dar competitividade à economia nacional.

As conclusões da pesquisa de Costa apontam ainda que o desempenho das políticas econômicas adotadas pelo Presidente é um elemento fundamental para o apoio da elite empresarial ao governo, e que competência administrativa dos governantes é considerada essencial à democracia. Por outro lado, a incompetência é entendida como uma ameaça à adesão ao sistema democrático.

¹⁶⁸<https://www.otempo.com.br/politica/entidades-ligadas-ao-transporte-de-carga-pedem-renuncia-de-dilma-1.1263583>. Acesso em 6 de out. de 2020.

¹⁶⁹www1.folha.uol.com.br/poder/2016/04/1761984-pressionados-por-empresarios-governistas-decidem-trair-dilma.shtml. Acesso em: 7 de out. de 2020.

¹⁷⁰http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/579.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20579%2C%20DE%2011%20DE%20SETEMBRO%20DE%202012.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20concess%C3%B5es%20de,tarif%C3%A1ria%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias.

Quando perguntados sobre sua atuação política, os empresários, ainda de acordo com Costa (2012, p.462), atuam de forma articulada com outras entidades e empresas, com as interações com o poder público se dando majoritariamente no âmbito federal – em órgãos como a Presidência da República, ministérios, secretarias e o Senado Federal. Essa mesma percepção foi observada por Mancuso (2004) na análise das formas de articulação entre lobistas da indústria.

Além de se adequarem à atuação concreta dos empresários industriais em relação ao impeachment, essas conclusões nos indicam que a adesão da classe empresarial à democracia representativa se explica, em última instância, por se tratar de um regime político que é funcional aos seus interesses econômicos, ao permitir que apresentem suas demandas ao poder público a qualquer momento, da forma que julgarem mais conveniente.

À luz dessas considerações, insistimos na ideia de que o impeachment foi mais do que uma sucessão de descontentamentos tanto na sociedade civil quanto no interior do Estado – mais especificamente de instituições de controle e de legisladores brasileiros. As evidências à nossa disposição dão conta de que, sem uma aliança entre esses setores, capaz de contemplar os interesses de cada um dos grupos envolvidos e gerar, posteriormente, reflexos substantivos nas ruas, o impedimento jamais poderia ter sido aprovado da forma como foi.

Considerações Parciais

Neste capítulo, buscamos apresentar a relação entre lobby, grupos de pressão e o processo de impeachment de Dilma Rousseff. Para isso, primeiro expusemos algumas definições a respeito do lobby, a fim de melhor compreender como, onde e em que circunstâncias ele pode ser praticado.

Nesse momento, ficou claro que o lobby se relaciona com a petição, por parte de quaisquer grupos junto a membros do poder público dotados de legitimidade para tomar uma decisão, de modo a influenciá-la a partir de incentivos legais e racionais. Mais ainda, que se trata de uma iniciativa que pode partir de quaisquer grupos ou indivíduos, inclusive daqueles que integram o aparelho estatal, que pode ser realizada junto a basicamente qualquer instância, em qualquer momento do processo decisório. Dito de outro modo, a pressão política pode ser feita tanto por profissionais especializados quanto por membros e funcionários do Estado.

Vimos também o histórico de atuação lobista tanto no Brasil quanto no exterior, dando ênfase nas previsões legais na Constituição de 1988 que abrem margem para o exercício da atividade. Nesse momento, enfatizamos a existência de resoluções internacionais que buscam disciplinar e dar mais transparência às práticas associadas ao lobby, de modo a garantir o controle social e uma maior participação da sociedade civil.

Mais adiante, visando abordar o lobby a partir da perspectiva que pautamos na primeira seção deste capítulo, exploramos a dinâmica de interação entre os poderes Legislativo e Executivo, discutimos sob que circunstâncias os próprios legisladores podem converter-se em um grupo de pressão eles mesmos.

Por último, expusemos as ações de grupos de pressão externos ao Estado que se engajaram na derrubada de Dilma como um projeto político. Nesse momento, apresentamos quais atores foram esses e enfatizamos as estratégias de pressão adotadas por cada um deles em suas articulações.

No caso das instituições de controle, o TCU e o MPC, instituições compostas por burocratas de alto escalão, sob pressão de grupos organizados e de parlamentares igualmente pressionados, forneceram o ponto de partida para a contestação sofrida por Dilma no Legislativo, o que inclui as bases do próprio pedido de impeachment aceito por Eduardo Cunha.

No primeiro capítulo, vimos como as indicações para o TCU se pautam por uma lógica de ocupação de postos-chave da administração pública federal por partidos da coalizão do governo, não se tratando, portanto, de uma instituição puramente técnica. Por sua vez, o Ministério Público, imbuído pelo discurso do combate à corrupção a partir da deflagração da Operação Lava-Jato e dos ecos de junho de 2013, também teve papel importante nesse momento. Entendendo sua própria atuação como uma forma de expurgar da política nacional os vícios da “politicagem” (LYNCH, 2017), procuradores federais atuaram para responsabilizar o governo de turno por problemas estruturais do sistema político brasileiro.

Quanto ao Legislativo, o que vimos foi uma série de eventos sociais realizados entre agremiações, com vistas encontrar uma solução de comum acordo para a crise gerada durante a presidência de Dilma e retirar a presidente do poder.

À luz dessas estratégias, notamos que há, ainda, na literatura apresentada no primeiro capítulo, uma lacuna acerca do papel do período do mandato presidencial, dos regimentos das casas legislativas e das instituições de controle e burocratas de alto escalão como virtuais fatores de contestação a mandatários democraticamente eleitos na América Latina.

As características do caso Dilma revelam não apenas que os contestadores levam em conta o timing do mandato e os ditames legais para emparedar presidentes, mas também, e sobretudo, que formulam suas estratégias de contestação a partir deles. É necessário, então, avançar nas pesquisas sobre esses aspectos.

3. O LOBBY NAS VOTAÇÕES DO IMPEACHMENT: ALGUMAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

Neste capítulo, nosso objetivo é medir a atuação concreta dos lobbies em torno da denúncia por crime de responsabilidade oferecida pelos advogados Hélio Bicudo, Janaína Paschoal e Miguel Reale Jr. contra a então presidente Dilma Rousseff.

Para isso, foram coletados dados a respeito de todas as votações do processo em comissões e plenário na Câmara Federal e no Senado Federal. No caso da Câmara, as informações foram obtidas diretamente do sítio eletrônico da casa; no do Senado, utilizamos a base de dados elaborada pelo software Atlas Político.

Nossa unidade de análise, em ambos os casos, foi o parlamentar brasileiro da 55ª Legislatura. Nesse universo, foram analisadas as seguintes variáveis: estado da federação, partido, situação congressual, frentes parlamentares de atuação, ideologia e financiadores de campanha¹⁷¹ – os três principais de cada parlamentar – e o setor da economia de cada um dos principais doadores. Justificamos a adoção dessas variáveis para análise por duas razões.

Em primeiro lugar, porque a proibição do financiamento empresarial de campanhas pelo STF se baseou em um entendimento¹⁷² segundo o qual as doações privadas nada mais seriam do que a institucionalização da captura do poder político pelo poder econômico. Dito de outro modo, é por meio desses recursos que grandes empresários seriam capazes de influenciar o teor de leis e políticas públicas elaboradas por agentes públicos. Essa atividade, a nosso ver, é típica de grupos de pressão.

Segundo, porque a construção de frentes parlamentares, na ciência política, pode ser entendida como uma tentativa de consolidar, no espaço político, a imposição de interesses específicos por meio de atividades expertise (CORADINI, 2010). Assim, o pertencimento de um congressista a uma determinada frente parlamentar pode ser lido como o resultado final de um esforço de grupos de interesse em assegurar a penetração de suas demandas particulares nas instâncias decisórias do Estado.

¹⁷¹ Até esse momento, era permitido o financiamento empresarial de campanhas. Somente em 2015, após a campanha eleitoral e o início da 55ª Legislatura, o Supremo Tribunal Federal proibiu a doação de empresas para campanhas eleitorais.

¹⁷²Ver, por exemplo, o entendimento do Ministro Luiz Fux em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/supremo-decide-proibir-doacoes-de-empresas-para-campanhas-eleitorais.html>. Acesso em: 8 de set. de 2020.

3.1. Metodologia

Nosso objetivo, nesse capítulo, é responder à seguinte indagação: “Quais variáveis explicam o voto favorável ao impeachment da presidente Dilma Rousseff entre congressistas brasileiros, no ano de 2016?”.

Tendo em vista que nossa variável dependente – apoio ao impeachment – é essencialmente dicotômica e que nossas variáveis independentes são de diversas naturezas, lançaremos mão de um modelo de regressão logística binária.

Recentemente, alguns autores vêm empreendendo esforços para disseminar esse método na Ciência Política brasileira. Uma vez que parte da literatura o define como “uma forma de regressão em que a variável dependente é dicotômica e as variáveis independentes podem ser de qualquer tipo (dicotômicas, ordinais, discretas ou contínuas)” (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2015, p.4), essa parece ser a forma mais adequada de se proceder em nosso objetivo nesse capítulo. Essa ferramenta, como veremos abaixo, nos permite avaliar a significância de variáveis específicas sobre aquilo que desejamos explicar.

O funcionamento da regressão logística, segundo Figueiredo Filho *et. al* (2015, p.5), pode ser resumido em uma fórmula geral: $Y = \alpha + \beta X + \varepsilon$. Na equação, Y equivaleria à variável dependente, ao passo que X representaria aquilo que o pesquisador acreditar ser capaz de explicar o comportamento de sua variável dependente. As constantes α e ε , por outro lado, representariam, respectivamente, o valor de Y quando X é igual a zero e o erro associado à explicação de Y a partir de X. Por último, o coeficiente β seria a mudança nos valores de X quando lhe é acrescida uma unidade.

No nosso caso, há somente dois valores possíveis para a variável dependente: 0 para parlamentares contrários ao impeachment, e 1 para os favoráveis. Houve um total de apenas seis abstenções entre deputados e nenhuma entre senadores. As entre deputados foram todas consideradas por nós casos omissos. Trabalhamos aqui com o universo do Congresso Nacional, tendo sido os dados empíricos coletados diretamente dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No caso da Câmara, tem-se um n de 513 congressistas; no do Senado, de 81.

Diante das particularidades dos dados disponíveis a respeito dos parlamentares das duas Casas do Congresso, serão elaborados, no software de estatística *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS), dois modelos distintos: um para explicar a adesão ao impeachment na Câmara dos Deputados e outro para explicá-la no Senado.

O modelo de voto na Câmara utilizará um total de cinco variáveis independentes a serem testadas em sua capacidade explicativa: pertencimento à Frente Parlamentar da Agropecuária; pertencimento a Frentes Parlamentares da Indústria¹⁷³; pertencimento à Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa; pertencimento à Frente Parlamentar do Transporte Rodoviário de Cargas¹⁷⁴; e pertencimento à Bancada Empresarial. Serão adotadas como variáveis de controle: ideologia do partido do deputado; ideologia simplificada do partido do deputado; e situação congressual do partido do deputado.

Já o modelo de voto no Senado lançará mão de um total de sete variáveis independentes a serem testadas em sua capacidade explicativa: pertencimento à Frente Parlamentar da Agropecuária; pertencimento a Frentes Parlamentares da Indústria; pertencimento à Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa; o setor da economia ao qual pertence o maior financiador de campanha do senador; o setor da economia a que pertence o segundo maior financiador de campanha do senador; e o setor da economia a que pertence o terceiro maior financiador de campanha do senador. Novamente, serão adotadas como variáveis de controle: ideologia do partido do senador; ideologia simplificada do partido do senador; situação congressual do partido do senador

Sob essa ótica e à luz da fórmula geral que expusemos anteriormente, nosso modelo de regressão logística para a adesão ao impeachment na Câmara pode ser expresso na seguinte equação: $\text{logit}(Y) = \alpha + X^1\beta^1 + X^2\beta^2 + X^3\beta^3 + X^4\beta^4 + X^5\beta^5 + \varepsilon$.

Na expressão em destaque, Y representa o voto do deputado a respeito do impeachment, enquanto α e ε equivaleriam, respectivamente, às nossas variáveis de controle (Ideologia do partido do deputado, ideologia simplificada do partido do deputado e situação congressual do partido do deputado) e o nível de erro do modelo. X^1 representa o pertencimento à Frente Parlamentar da Agropecuária; X^2 , o pertencimento às Frentes

¹⁷³ Na 55ª Legislatura, existiram duas frentes parlamentares ligadas à defesa de pautas da indústria: a Frente Parlamentar Mista Nacional da Indústria e a Frente Parlamentar Mista da Indústria. Para os fins do nosso trabalho, codificamos os parlamentares das duas frentes como congressistas ligados à Indústria.

¹⁷⁴ Os dados disponíveis acerca dos parlamentares que integraram essa Frente Parlamentar dizem respeito somente à Câmara dos Deputados.

Parlamentares da Indústria; X^3 , o pertencimento à Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa; X^4 , o pertencimento à Frente Parlamentar do Transporte Rodoviário de Cargas; e X^5 , o pertencimento à Bancada Empresarial. Os coeficientes β simbolizam as variações no valor das variáveis que acompanham a partir do aumento de uma unidade.

Já nosso modelo de regressão logística para a adesão ao impeachment no Senado pode ser expresso nos seguintes termos matemáticos: $\text{logit}(Y) = \alpha + X^1\beta^1 + X^2\beta^2 + X^3\beta^3 + X^4\beta^4 + X^5\beta^5 + X^6\beta^6 + X^7\beta^7 + \varepsilon$.

Na equação anterior, Y representa o voto do senador a respeito do impeachment, enquanto α e ε indicam, respectivamente, as nossas variáveis de controle (Ideologia do partido do senador e situação congressual do partido do senador) e o nível de erro do modelo. X^1 indica o pertencimento à Frente Parlamentar da Agropecuária; X^2 , o pertencimento às Frentes Parlamentares da Indústria; X^3 , o pertencimento à Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa; X^4 , pertencimento à Bancada Empresarial; X^5 , o setor da economia a que pertence o maior financiador de campanha do senador; X^6 , o setor da economia a que pertence o segundo maior financiador de campanha do senador; e X^7 , o terceiro maior financiador de campanha do senador. Os coeficientes β simbolizam as variações no valor das variáveis que acompanham a partir do aumento de uma unidade.

No caso do estado da federação, trata-se de uma variável nominal ordenada por nós alfabeticamente. A ela, atribuímos valores que variam de 1 a 27, sendo 1 representado pelo estado do Acre e 27, pelo estado de Tocantins.

Assim como no caso anterior, em “partido do congressista” tem-se outra variável nominal cujos valores foram codificados com base nos números das legendas que contavam com representação no Congresso Nacional durante a 55ª Legislatura. Desse modo, podem variar dentro do intervalo 10-90, sendo 10 representado pelo PRB e o 90, pelo PROS.

Para classificar ideologicamente os partidos brasileiros, primeiro foi utilizado o critério elaborado por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2020). Nesse trabalho, os autores dividem as agremiações nacionais em uma escala 0-10, onde 0 representa a extrema-esquerda e 10, a extrema-direita. Com efeito, realizamos uma categorização na qual essa variável pode assumir quatro valores distintos, a partir de intervalos: Esquerda (0-2,5); Centro-esquerda (2,6-5,0); Centro-direita (5,1-7,5); e Direita (7,6-10).

Quanto à situação congressual, uma vez mais teremos uma variável *dummy*, com 0 representando “situação”, e 1 indicando “oposição”. Ambas em relação ao governo Dilma. As classificações foram feitas à luz das questões fechadas por cada partido a respeito do impeachment.

Por sua vez, a variável “ideologia simplificada” nada mais é do que outra variável *dummy* cujo único propósito era, caso necessário, facilitar a análise dos resultados na próxima seção do presente capítulo. Seus valores são: Esquerda (0); Direita (1). Caso não seja, essa variável será automaticamente desconsiderada.

As variáveis referentes às frentes parlamentares foram selecionadas a partir das informações relativas à atuação política de grupos de pressão que foram apresentadas por nós na última seção do capítulo anterior deste trabalho. Tratam-se todas de variáveis *dummy* que se manifestam da seguinte forma: 0 para não-pertencimento ao grupo parlamentar; 1 para pertencimento ao grupo parlamentar. Além disso, são todas variáveis referentes às agendas caras aos congressistas brasileiros durante seus respectivos mandatos. As codificamos nesses termos para que fossem condizentes com a estrutura de uma regressão logística binária.

Visando refinar nossa amostra, agregamos a ela uma série de informações provenientes do relatório¹⁷⁵ elaborado pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP) após as eleições gerais de 2014. Segundo o material, a bancada empresarial da 55ª Legislatura contou com um total de 251 parlamentares – sendo 221 deputados federais e 30 senadores. No relatório constam ainda os nomes dos parlamentares pertencentes a cada bancada congressual, informação que também agregamos ao nosso banco de dados. No caso particular da bancada empresarial, foram considerados parlamentares-membros aqueles que declararam, no registro eleitoral, ter como profissão “empresário”.

No caso dos senadores brasileiros, nosso banco de dados conta ainda com dados relativos ao financiamento de campanhas. Retiradas diretamente da plataforma Atlas Político, de um levantamento promovido pelo Congresso em Foco¹⁷⁶ e do banco de dados do Tribunal Superior Eleitoral, essas informações, no recorte que fizemos, frisam especificamente os

¹⁷⁵ Ver: <https://www.diap.org.br/index.php/noticias/agencia-diap/88909-empresarios-diminuem-na-camara-e-crescem-no-senado>. Acesso em 17 de set. de 2020.

¹⁷⁶ Trata-se de um veículo de imprensa especializado em cobertura legislativa. O levantamento se encontra disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/quem-bancou-a-campanha-dos-senadores/>. Acesso em: 8 de dez de. 2020.

três maiores doadores das campanhas e os respectivos setores da economia aos quais se vinculam.

Houve ainda casos de suplentes que assumiram após licença do titular do cargo, nos quais foram considerados os doadores da chapa original, em proveito do titular licenciado do Senado Federal.

Os valores possíveis para a variável “setor da economia” a que pertencem os três maiores doadores de campanha, em nossa categorização, feita a partir da frequência simples, são cinco: (0) para Engenharia e Construção (Engenharia e Construção Civil, Construção Naval, Telecomunicações, pavimentação e maquinário pesado); (1) para Indústria de Alimentos e Bebidas; (2) para Outros setores da Indústria (Química, Farmacêutica, Mineração, Petróleo e Gás, Automação, Siderurgia, Plástico, Celulose, Energia e Usinas); (3) para Bancos e Setor Financeiro; e (4) para Outros Setores (Comércio, Transportes, Serviços Empresariais, Serviços Gerais e Administrativos, Publicidade, Educação, Exportação e Importação, Manutenção e Conservação, Consultoria de Negócios, Segurança Privada, Informática, Tecnologia da Informação, Supermercados, Turismo, Representação Comercial, Serviços Gráficos, Jornais e Entregas).

As informações referentes às nossas variáveis dependentes foram retiradas diretamente dos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Feitos esses esclarecimentos, seguem abaixo as hipóteses que testaremos nesse capítulo:

H1: O pertencimento à Frente Parlamentar da Agropecuária teve efeito positivo sobre a possibilidade de admissibilidade do impeachment entre deputados brasileiros.

H2: O pertencimento à Frente Parlamentar da Agropecuária teve efeito positivo sobre a possibilidade de votar pelo impeachment entre senadores brasileiros.

H3: O pertencimento às Frentes Parlamentares da Indústria teve efeito positivo sobre a probabilidade de admissibilidade do impeachment entre deputados brasileiros.

H4: O pertencimento às Frentes Parlamentares da Indústria teve efeito positivo sobre a probabilidade de votar pelo impeachment entre senadores brasileiros.

H5: O pertencimento à Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa teve efeito positivo sobre a probabilidade de admissibilidade do impeachment entre deputados brasileiros.

H6: O pertencimento à Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa teve efeito positivo sobre a probabilidade de votar pelo impeachment entre senadores brasileiros.

H7: O pertencimento à Frente Parlamentar do Transporte de Cargas Rodoviárias teve efeito positivo sobre a probabilidade de admissibilidade do impeachment entre deputados brasileiros.

H8: O pertencimento à Bancada Empresarial teve efeito positivo sobre a probabilidade de admissibilidade do impeachment entre deputados brasileiros.

H9: O pertencimento à Bancada Empresarial teve efeito positivo sobre a probabilidade de votar pelo impeachment entre senadores brasileiros.

H10: Os financiadores de campanha dos senadores exercem influência direta sobre suas posições a respeito do impeachment.

H11: A ideologia teve efeito positivo sobre a probabilidade de votar pela admissibilidade e adesão ao impeachment entre deputados brasileiros.

H12: A ideologia teve efeito positivo sobre a probabilidade de votar pelo impeachment entre senadores brasileiros.

H13: A situação congressual teve efeito positivo sobre a probabilidade de votar pela admissibilidade do impeachment entre deputados brasileiros.

H14: A situação congressual teve efeito positivo sobre a probabilidade de votar pelo impeachment entre senadores brasileiros.

3.2. Análise de Resultados

3.2.1. Câmara dos Deputados

Iniciaremos a análise de nossos resultados apresentando as frequências simples das variáveis dependente e independentes.

Começaremos por nossas variáveis independentes. Mais especificamente, pela apresentação dos dados acerca da distribuição ideológica dos deputados brasileiros da 55ª Legislatura. Nosso levantamento indica um cenário bastante desfavorável à presidente Dilma, no qual os parlamentares de centro-direita e direita ocupavam cerca de 73,67% das cadeiras da Câmara, conforme se segue abaixo:

Tabela V – Distribuição Ideológica dos Deputados brasileiros na 55ª Legislatura

		Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Esquerda	16	3,1	3,1	3,1
	Centro-Esquerda	120	23,4	23,4	26,5
	Centro-Direita	230	44,8	44,8	71,3
	Direita	147	28,7	28,7	100,0
	Total	513	100,0	100,0	

No que se refere à situação congressual dos deputados brasileiros, após a abertura do processo de impeachment por Eduardo Cunha (PMDB-RJ), nossa análise aponta ainda outra desvantagem para a presidente e seu partido: cerca de 74,3% de todos os parlamentares da Casa se assumiam como de oposição.

Os dados indicam também a seguinte distribuição de bancadas temáticas, ligadas a interesses ou grupos econômicos específicos, durante a 55ª Legislatura brasileira: eram pertencentes à bancada ruralista um total de 208 deputados (40,5%); à bancada da Micro e Pequena Empresa, 291 deputados (56,7%); à bancada do Transporte Rodoviário de Cargas, 205 (40%); à bancada da Indústria, 237 deputados (46,2%); e à bancada empresarial, 214 deputados (41,7%).

Por último, passemos aos dados referentes à nossa variável dependente, a saber, o voto a respeito do impeachment na votação de admissibilidade da denúncia contra a presidente Dilma na Câmara: votaram “sim” ao prosseguimento da denúncia um total de 367 deputados (71,5%). Excluindo-se abstenções e ausências, o *n* referente ao total de votos válidos na sessão de admissibilidade foi de 504 (98,2%).

Todos os dados referentes à situação congressual dos deputados, configuração de bancadas temáticas ligadas a interesses ou grupos econômicos (nossas variáveis independentes) e voto a respeito do impeachment estão sistematizados na tabela abaixo:

Tabela VI – Frequência simples da Variável Dependente e das Variáveis Independentes

Variáveis	Tipo	Frequência Simples Valor 0	Frequência Simples Valor 1	Categoria Valor 0 (%)	Categoria Valor 1 (%)	Total
Voto no Impeachment	VD	Não (137)	Sim (367)	Não (26,7%)	Sim (71,5%)	504 (98,2%)
Situação Congressual	VI	Situação (132)	Oposição (381)	Situação (25,7%)	Oposição (74,3%)	513 (100%)
Bancada Ruralista	VI	Não (305)	Sim (208)	Não (59,5%)	Sim (40,5%)	513 (100%)
Bancada da Micro e Pequena Empresa	VI	Não (221)	Sim (292)	Não (43,1%)	Sim (56,9%)	513 (100%)
Bancada da Indústria	VI	Não (276)	Sim (237)	Não (53,8)	Sim (46,2)	513 (100%)
Bancada do Transporte Rodoviário de Cargas	VI	Não (307)	Sim (206)	Não (59,8%)	Sim (40,2%)	513 (100%)
Bancada Empresarial	VI	Não (299)	Sim (214)	Não (58,3%)	Sim (41,7%)	513 (100%)

Fonte: elaboração própria a partir do banco de dados construído pelo autor.

Apresentados os dados descritivos, passaremos agora a selecionar as variáveis independentes que formarão nosso modelo de regressão logística. Para isso, submetemos cada uma delas a um teste de correlação binária com a variável dependente. O critério de exclusão é bastante simples: à medida que a correlação entre as duas variáveis não apresenta significância estatística, a variável independente será automaticamente desconsiderada e, portanto, excluída do modelo. Adotaremos como referência um p-valor de 5% ($p < 0,05$) em “sig”.

Os resultados indicam uma ausência de significância estatística em correlações realizadas entre três variáveis independentes e a variável dependente: bancada ruralista, bancada do Transporte Rodoviário de Cargas e bancada da Indústria. Com efeito, podemos desde já excluí-las de nosso modelo e, assim, rejeitar, no âmbito da Câmara dos Deputados, as hipóteses H1, H3 e H7.

Por outro lado, apresentaram significância estatística e, portanto, serão incluídas no modelo as seguintes variáveis: Partido, Ideologia, Situação Congressual, Bancada da Micro e Pequena Empresa, Bancada Empresarial e Ideologia Simplificada.

Os dados abaixo ilustram essas afirmações:

Tabela VII – Correlações Bivariáveis (Variável Dependente x Variáveis Independentes: Câmara dos Deputados)

Correlação Bivariável	Voto
-----------------------	------

Tau_b de Kendall	Voto	Correlações de coeficiente	1,000
		N	504
	Bancada Ruralista	Correlações de coeficiente	,048
		N	504
	Ideologia	Correlações de coeficiente	,457**
		N	504
	Situação Congressual	Correlações de coeficiente	,642**
		N	504
	Bancada Micro e Pequena Empresa	Correlações de coeficiente	-,119**
		N	504
	Bancada do Transporte Rodoviário	Correlações de coeficiente	-,014
		N	504
	Bancada da Indústria	Correlações de coeficiente	-,048
		N	504
	Bancada Empresarial	Correlações de coeficiente	,243**
		N	504
	Ideologia Simplificada	Correlações de coeficiente	,553**
		N	504
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).			
*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).			

Fonte: elaboração própria.

É necessário lembrar que a variável “Bancada da Micro e Pequena Empresa”, ainda que dotada de significância estatística, apresentou uma correlação de coeficiente negativa. Isso significa dizer que a adesão ao impeachment na Câmara e o pertencimento a essa bancada são grandezas inversamente proporcionais. Dito de outro modo, o pertencimento à bancada está correlacionado à tendência de menor adesão à admissibilidade da denúncia.

Assim sendo, as variáveis que incluiremos em nosso modelo serão as seguintes: Situação Congressual, Bancada Empresarial e Ideologia.

Em matéria de ajuste do modelo, o teste Omnibus apresenta um resultado significativo ($p < 0,000$), o que nos autoriza a rejeitar a hipótese nula de independência estatística entre as variáveis independentes e a variável que pretendemos explicar.

Tabela VIII – Testes de Omnibus de Coeficientes do Modelo

Qui-quadrado	Sig.
249,996	,000

Passando agora para a análise do modelo em si, as colunas “Wald” e “Sig” permitem mensurar a significância estatística dos resultados obtidos, ao passo que a coluna “Exp(B)” representa a magnitude do impacto das variáveis selecionadas sobre a variável dependente. Uma vez mais adotando um p-valor de 5%, vemos que a variável “bancada empresarial” não é estatisticamente significativa. Em decorrência disso, não é possível que rejeitemos a hipótese nula de independência estatística entre variável e o voto pela admissibilidade do impeachment. Assim, rejeitamos também a hipótese H8.

Tabela IX – Resultados do Modelo de Regressão Logística

		B	S.E.	Wald	Df	Sig.	Exp(B)
Etapa 1 ^a	BancadaEmpresarial	,221	,296	,556	1	,456	1,247
	SituaçãoCongressual	3,196	,417	58,772	1	,000	24,442
	Ideologia			32,886	3	,000	
	Ideologia(1)	-21,598	10048,243	,000	1	,998	,000
	Ideologia(2)	-2,418	,422	32,865	1	,000	,089
	Ideologia(3)	-1,733	,488	12,632	1	,000	,177
	Constante	,395	,353	1,251	1	,263	1,485

a. Variáveis inseridas na etapa 1: BancadaEmpresarial, SituaçãoCongressual, Ideologia.

Fonte: elaboração própria.

Assim, as únicas variáveis que apresentaram a significância estatística e sinais de coeficiente positivos, quando inseridas em nosso modelo, foram “Ideologia” e “Situação Congressual”. Isso nos permitem confirmar as hipóteses H11 e H13.

A respeito da magnitude do impacto das variáveis com significância estatística, pertencer a um partido opositor ao governo Dilma elevou em 24,442 a chance de um deputado votar

pela admissibilidade do impeachment da presidente. Em termos percentuais, ser deputado opositor aumenta em 2344,2% na probabilidade de um deputado votar favoravelmente à admissibilidade do impeachment da presidente. Vale dizer que somente 40 de um total de 377 deputados de partidos de oposição ao governo Dilma votaram a contra a admissibilidade do impeachment.

Em relação à ideologia, não se verificou significância estatística entre deputados com ideologia de esquerda e centro-esquerda e o voto a favor da admissibilidade. Isso quer dizer que não houve distinção de comportamento entre essas duas categorias de deputados quanto à admissibilidade.

Por outro lado, ser um deputado de centro-direita eleva em 0,89 a chance de votar pela admissibilidade do impeachment da presidente em relação a um deputado de centro-esquerda. Em termos percentuais, isso aumenta em 11% a probabilidade de ser votar dessa forma. Já ser deputado de direita aumenta em 0,177 a chance de votar pela admissibilidade do impeachment da presidente em relação à de um deputado de centro-direita. Em termos percentuais, isso aumenta em 82,3% a probabilidade de se votar pela admissibilidade do impeachment da presidente. Vale dizer que apenas 15 de 140 deputados de direita votaram contra a admissibilidade do impeachment.

Os resultados do modelo, até o presente momento, nos apresentam ainda que o pertencimento à Bancada Empresarial não explica o voto pela admissibilidade do impeachment da presidente quando considerados, também, a situação congressual e a ideologia do partido do deputado. Contudo, não é possível ignorar o movimento expressivo da FIESP e outros setores ligados ao empresariado em movimentos de rua a favor do impeachment. Dessa forma, decidimos realizar uma regressão binária exclusivamente entre a variável “Bancada Empresarial” e o voto a respeito da admissibilidade do impeachment.

O resultado desse novo modelo deu significativo, de modo que pertencer à Bancada Empresarial aumenta em 3,364 a chance de votar favoravelmente à admissibilidade do impeachment da presidente. Em termos percentuais, isso implica em um aumento de 236,4% na probabilidade de se votar favoravelmente à admissibilidade.

Fazendo um cruzamento simples entre as variáveis “Bancada Empresarial” e “Situação Congressual”, verifica-se que 87,9% da Bancada Empresarial pertenciam a partidos assumidamente oposicionistas ao governo Dilma.

Da mesma forma, após realizar um outro cruzamento simples entre as variáveis “Bancada Empresarial” e “Ideologia”, notamos que cerca de 86,9% dessa bancada pertencia a partidos de centro-direita ou direita.

Esses resultados nos permitem traçar ainda três outras conclusões mais amplas.

Em primeiro lugar, são um indicativo da capacidade dirigente dos partidos no sistema presidencialista brasileiro atual, dado que os valores assumidos pela variável “situação congressual” foram definidos a partir das questões de ordem fechadas em torno do impeachment.

Segundo, parecem reforçar a ideia de uma rebelião parlamentar iniciada a partir de um movimento no sentido de maior radicalização ideológica do Legislativo e de parte da sociedade civil organizada, naquele momento. O resultado final foi a responsabilização direta e exclusiva, pelo parlamento, da presidente Dilma e seu partido pela crise política e econômica iniciada a partir do ano de 2015.

Por último, mas não menos importante, que, no modelo de regressão binária, a variável “Bancada Empresarial” apresentou, no âmbito da Câmara, um efeito importante na adesão à admissibilidade, ainda que seu efeito tenha sido ofuscado pelas variáveis “Ideologia” e “Situação congressual” em um modelo mais completo.

3.2.2. Senado Federal

Assim como fizemos no caso da Câmara, iniciaremos nossa análise do Senado pela apresentação das frequências simples da variável dependente e das variáveis independentes que mobilizamos no início do capítulo.

Novamente, a configuração ideológica da casa era amplamente desfavorável para a presidente Dilma: seus virtuais aliados, a centro-esquerda e a esquerda, somavam, juntos, um total de apenas 29,6% das cadeiras. Em contraposição, a direita e a centro-direita, que na Câmara majoritariamente se voltaram contra o Executivo, somavam juntas 70,3% das cadeiras. Esse quadro pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela X – Distribuição Ideológica dos Senadores brasileiros da 55ª Legislatura

		Frequência	Porcentual	Porcentagem válida	Porcentagem acumulativa
Válido	Esquerda	1	1,2	1,2	1,2
	Centro-Esquerda	23	28,4	28,4	29,6
	Centro-Direita	39	48,1	48,1	77,8

Direita	18	22,2	22,2	100,0
Total	81	100,0	100,0	

Fonte: elaboração própria.

A situação desfavorável se repete em relação à situação congressual dos senadores. Pertenciam a partidos que faziam oposição ao governo Dilma uma porcentagem de 76,5% de todos os parlamentares da casa, enquanto os parlamentares da situação eram apenas 23,5% do total. Isso significa dizer que, no momento da votação do mérito da denúncia, a ampla maioria dos partidos brasileiros havia orientado voto favorável à condenação a presidente Dilma.

A distribuição das bancadas temáticas ligadas a interesses e grupos econômicos específicos, no Senado, durante a 55ª Legislatura, ficou da seguinte maneira: eram membros da bancada ruralista um total de 41 senadores (50,6%); da bancada da Indústria, 27 senadores (33,3%); da bancada da Micro e Pequena Empresa, 29 senadores (35,8%); e da bancada empresarial, 30 senadores (37%).

Por fim, passemos à distribuição de nossa variável dependente: votaram favoravelmente à condenação da presidente Dilma um total de 61 senadores (75,3%); votaram pela absolvição da presidente apenas 20 senadores (24,7%).

Todos os dados referentes às variáveis mencionadas acima estão dispostos na tabela que se segue abaixo:

Tabela XI– Frequência Simples da Variável Dependentes e das Variáveis Independentes

Variáveis	Tipo	Frequência Simples Valor 0	Frequência Simples Valor 1	Categoria Valor 0 (%)	Categoria Valor 1 (%)	Total
Voto no Impeachment	VD	Não (20)	Sim (61)	Não (24,7%)	Sim (75,3%)	81 (100%)
Situação Congressual	VI	Situação (19)	Oposição (62)	Situação (23,5%)	Oposição (76,5%)	81 (100%)
Bancada Ruralista	VI	Não (40)	Sim (41)	Não (49,4%)	Sim (50,6%)	81 (100%)
Bancada da Micro e Pequena Empresa	VI	Não (52)	Sim (29)	Não (64,2%)	Sim (35,8%)	81 (100%)
Bancada da Indústria	VI	Não (54)	Sim (27)	Não (66,7%)	Sim (33,3)	81 (100%)
Bancada Empresarial	VI	Não (51)	Sim (30)	Não (63%)	Sim (37%)	81 (100%)

Fonte: elaboração própria.

Feita a apresentação dos dados descritivos, passaremos agora à seleção das variáveis que integrarão nosso modelo de regressão logística para explicar o voto pela condenação da presidente no Senado Federal. Novamente, submeteremos todas as variáveis a um teste de correlação binária.

O critério de exclusão, uma vez mais, será o seguinte: adotando como referência um p-valor de 5% ($p < 0,05$) em “sig”, verificaremos quais variáveis apresentarão significância estatística. Aquelas que não forem significantes desse ponto de vista, serão automaticamente desconsideradas e, assim, excluídas do modelo.

Os resultados apontam para uma ausência de significância estatística das seguintes variáveis, quando correlacionadas com a variável dependente: Bancada da Micro e Pequena Empresa, Bancada da Indústria, Setor da Economia 1, Setor da Economia 2 e Setor da Economia 3. Com efeito, no caso do Senado, de antemão podemos rejeitar as hipóteses H4, H6 e H10.

Por outro lado, essas foram as variáveis que apresentaram significância estatística após a análise bivariável: Ideologia, Situação Congressual, Ideologia Simplificada, Bancada Ruralista e Bancada Empresarial. Como a variável “Ideologia” não apresentou maiores problemas, a variável “Ideologia Simplificada” será desconsiderada para os fins do nosso modelo. Todas as demais serão incluídas.

Esses dados podem ser observados na seguinte tabela:

Tabela XII – Correlações Bivariáveis (Variável Dependente x Variáveis Independentes: Senado Federal)

			Voto
Tau_b de Kendall	Voto	Correlações de coeficiente	1,000
		N	81
	Ideologia	Correlações de coeficiente	,447**
		N	81
	SituaçãoCongressual	Correlações de coeficiente	,426**
		N	81
	BancadaRuralista	Correlações de coeficiente	,465**
		N	81

BancadaIndústria	Correlações de coeficiente	-,142
	N	81
BancadaMicroPequenaEmpresa	Correlações de coeficiente	-,170
	N	81
IdeologiaSimplificada	Correlações de coeficiente	,506**
	N	81
BancadaEmpresarial	Correlações de coeficiente	,261*
	N	81
SetorEco1	Correlações de coeficiente	,174
	N	80
SetorEco2	Correlações de coeficiente	,045
	N	77
SetorEco3	Correlações de coeficiente	-,023
	N	77
*. A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).		
**. A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).		

Fonte: elaboração própria.

O teste de coeficiente Omnibus, para o ajuste do modelo, também apresenta um resultado significativo, que nos permite rejeitar a hipótese nula da independência das variáveis. Os valores estão descritos abaixo:

Tabela XIII – Teste de Coeficientes Omnibus (Senado Federal)

Qui-quadrado	Sig.
32,628	,000

Passando para a análise dos resultados do modelo e adotando, mais uma vez, um p-valor de 5% como referência, vemos que não são estatisticamente significantes as variáveis “Bancada Empresarial”, “Situação Congressual” e “Ideologia”. Em decorrência disso, não podemos rejeitar a hipótese nula da independência estatística entre variáveis e a

variável que pretendemos explicar. Assim, rejeitamos, no caso do Senado, as hipóteses H9, H12 e H14.

Em contraste, a variável “Bancada Ruralista” apresentou significância estatística e um sinal de coeficiente positivo, fato esse que nos permite aceitar a hipótese H2.

Tabela XIV – Resultados do Modelo de Regressão Logística Binária (Senado Federal)

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Etapa 1 ^a	SituaçãoCongressual	1,337	,908	2,171	1	,141	3,809
	BancadaRuralista	2,101	,876	5,759	1	,016	8,177
	BancadaEmpresarial	,686	,791	,753	1	,386	1,986
	Ideologia			1,690	3	,639	
	Ideologia(1)	-21,426	40192,970	,000	1	1,000	,000
	Ideologia(2)	-1,499	1,242	1,455	1	,228	,223
	Ideologia(3)	-,701	1,219	,331	1	,565	,496
	Constante	,223	1,355	,027	1	,869	1,249

Fonte: elaboração própria

Variáveis inseridas na etapa 1: SituaçãoCongressual, BancadaRuralista, BancadaEmpresarial, Ideologia.

Com relação à magnitude do impacto da variável estatisticamente significativa sobre a variável dependente, os resultados indicam que o pertencimento de um senador à bancada ruralista aumentou em 8,177 as chances de votar pela condenação da presidente Dilma. Em termos percentuais, um senador da bancada ruralista tem 717,7% mais de probabilidade de votar pela condenação de Dilma no processo de impeachment no Senado de outro senador que não pertença a essa bancada.

Por último, duas são as conclusões mais amplas que podemos extrair desses resultados.

Em primeiro lugar, que a pressão política realizada por grupos ligados ao agronegócio, seja por efetividade na articulação política ou por simples afinidade de agenda, parece ter encontrado mais eco junto a senadores do que a realizada por outros grupos.

E segundo, que os ruralistas, nesse caso, foram favorecidos pela estrutura de representação bicameral do sistema político brasileiro, maximizando assim suas oportunidades de pressão política junto ao Senado. Nele, os estados menores, que contam com fortes setores do agronegócio¹⁷⁷ e que têm direito a um número reduzido de cadeiras na Câmara dos Deputados, podem corrigir essa desvantagem numérica dispondo do mesmo número de cadeiras dos estados maiores, nos quais esses grupos não têm a mesma expressividade.

Considerações Parciais

Este capítulo buscou mensurar a influência de lobbies vinculados a grupos econômicos sobre as posições assumidas por congressistas nas duas votações-chave do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff no ano de 2016.

A metodologia escolhida foi a montagem de um modelo de regressão logística, no qual a variável dependente é, por definição, binária – no nosso caso, “Sim” ou “Não” à denúncia oferecida contra a presidente Dilma.

Para isso, adotamos como estratégia primeiro a vinculação de deputados e senadores a frentes parlamentares específicas, por se tratarem de espaços nos quais demandas de segmentos específicos da sociedade civil encontram eco junto ao poder Legislativo. Apuramos mais especificamente o pertencimento dos parlamentares a frentes ligadas às demandas de grupos econômicos que, como vimos no capítulo II, se articularam e peticionaram pelo impeachment da presidente.

Nesse momento, selecionamos um total de cinco frentes parlamentares no âmbito das quais as atividades de pressão política foram realizadas: Frente Parlamentar da Agropecuária, Frente Parlamentar do Transporte Rodoviário de Cargas, Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa e a junção dos membros das duas Frentes

¹⁷⁷ Aqui nos referimos especificamente a estados como Espírito Santo, Pará, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Santa Catarina e Tocantins. Em todos esses estados, durante a 55ª Legislatura, nosso levantamento mostra que pelo menos dois dos três senadores eram ligados ao agronegócio.

Parlamentares da Indústria¹⁷⁸. Adicionamos ainda a esse grupo de variáveis independentes o pertencimento à Bancada Empresarial.

No caso específico do Senado Federal, mapeamos ainda os três maiores doadores privados de campanha dos senadores eleitos em 2010 e 2014 e categorizamos os setores da economia aos quais cada um deles pertencia.

Adotamos ainda como variáveis de controle a ideologia do partido do parlamentar e situação congressual do partido do parlamentar, definidos a partir de critérios objetivos e pré-selecionados.

Após apresentação das frequências simples dos dados, procedemos, na análise das duas casas, à realização de correlações bivariáveis, como forma de testar a significância estatística das variáveis mobilizadas. Aquelas variáveis que não atingiram o critério de corte (p -valor $< 0,005$), foram descartadas e não integraram nosso modelo de regressão logística. O descarte dessas variáveis nos permitiu ainda rejeitar as hipóteses a elas associadas na seção metodológica.

Os resultados foram diferentes a depender da casa em análise. Na Câmara dos Deputados, os dados sugerem que os elementos que explicam preponderantemente o voto a favor da admissibilidade da denúncia oferecida contra a presidente Dilma foram a situação congressual e a ideologia do partido do deputado. No primeiro caso, vimos que se trata de uma variável que mostra o papel-chave dos partidos na organização do processo legislativo brasileiro; no segundo, que se trata de uma evidência de um processo de radicalização mais amplo, que não se limitou às paredes do parlamento.

Destacamos ainda que o pertencimento à Bancada Empresarial foi importante na adesão à admissibilidade da denúncia, embora tenha sido ofuscado pelas duas variáveis que mencionamos no parágrafo anterior.

Quanto ao Senado, os resultados do nosso modelo evidenciam a significância estatística apenas de uma variável, a saber, a Bancada Ruralista. Vimos que esse cenário é tipicamente característico do Senado, por ser uma Casa legislativa onde os estados menores, nos quais o agronegócio é politicamente mais forte, podem corrigir as desvantagens na distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados.

¹⁷⁸ Como já mencionado anteriormente, essas duas frentes são a Frente Parlamentar Mista Nacional da Indústria e a Frente Parlamentar Mista da Indústria.

Vimos também que as variáveis independentes relacionadas ao financiamento de campanha não tiveram impacto estatisticamente significativo sobre as posições assumidas pelos senadores na principal votação do processo de impeachment contra a presidente Dilma. Isso não significa que esses atores econômicos não exerçam qualquer tipo de influência sobre os congressistas, mas que tal influência não se dá, na prática, de forma tão direta e mecânica quanto se supõe à primeira vista.

Assim, à pergunta “quem derrubou Dilma da Presidência da República?”, nos parece que dois grupos de pressão, entre todos os outros, têm agora o direito de dizer que o fez: a bancada empresarial na Câmara, e os ruralistas no Senado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar o papel dos lobbies e grupos de pressão no processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Desde o princípio, entendemos a crise política brasileira iniciada a partir de 2015 como mais um entre tantos outros exemplos de uma instabilidade política crônica que assola a América Latina desde a redemocratização do continente a partir da década de 1980.

Com efeito, primeiro expusemos algumas das principais formulações elaboradas pela literatura acadêmica especializada a respeito desses padrões de crise e instabilidade. Nesse momento, destacamos os quatro principais fatores que podem culminar no encerramento precoce de mandatos presidenciais na região latino-americana: (1) grandes manifestações, com ampla e heterogênea coalizão de segmentos sociais nas ruas; (2) envolvimento do nome do presidente ou de seu partido em escândalos de corrupção; (3) crise econômica e políticas de ajuste; e (4) status minoritário do partido do presidente no Legislativo ou embates entre Legislativo e Executivo.

Após revistar essa literatura, procedemos a uma reconstituição histórica da crise política instaurada no país após a reeleição de Dilma e sua posse para um segundo mandato à frente da Presidência da República. Com isso, elucidamos as peculiaridades do caso em análise, ao mesmo tempo em que o comparamos às formulações oferecidas pela literatura especializada.

Mais adiante, realizamos ainda uma breve comparação entre as contestações sofridas pela presidente Dilma com aquelas sofridas pelo presidente Temer a partir de sua posse provisória no final de agosto de 2016. Nesse momento, procuramos enfatizar como a atuação política dos lobbies e grupos de pressão mudou drasticamente em um espaço de poucos meses. Se com Dilma, tais grupos se mobilizaram no sentido de fragilizar seu escudo parlamentar e fomentar grandes manifestações de rua, com Temer a situação se inverteu: articulou-se uma ampla coalizão legislativa, ao passo que as contestações públicas foram rareando.

No segundo capítulo, procuramos definir o que entendemos por lobby e grupos de pressão. Nesse momento vimos que o lobby pode ser entendido como um conjunto de atividades destinadas a influenciar o processo de tomada de decisão em instituições públicas e que, em última instância, podem ser realizadas em qualquer etapa do ciclo das políticas públicas. Essas atividades são desenvolvidas por grupos organizados e

internamente coesos que, percebendo que serão afetados por uma decisão do poder público, se articularam para que o resultado final da decisão a ser tomada seja o mais favorável possível aos seus interesses. Esses grupos, também esclarecemos, podem ser de múltiplas naturezas: desde atores do setor privado, passando por grupos identitários até representantes de categorias específicas de funcionários públicos.

Expusemos como o lobby é uma engrenagem fundamental no processo político em países democráticos, servindo como uma ferramenta bastante eficaz para atualizar preferências em períodos não-eleitorais.

Abordamos ainda como as atividades de lobby vêm cada vez mais atravessando um processo de profissionalização, no qual as táticas e formas de atuação tendem se refinar e gerar desigualdades nas condições de interpelação aos agentes públicos, que devem ser corrigidas pelo Estado por intermédio da garantia de igualdade de condições de petição.

Posteriormente, mostramos como são múltiplos os mecanismos e estratégias de atuação política de lobbies organizados. Mais especificamente, demonstramos como bancadas e frentes parlamentares, na Nova República, têm se mostrado uma forma importante de institucionalizar interesses específicos ou garantir apoio a causas mais amplas, que podem gerar ou não benefícios coletivos a outros grupos para além daqueles diretamente interessados em um determinado tema.

Com efeito, fizemos uma distinção entre lobby e *advocacy*, que pode ser resumida nos seguintes termos: se o primeiro se pauta pela defesa restrita de interesses específicos, sem se preocupar com os reflexos das decisões tomadas a favor de seus representados, o último se guia pela ideia de expandir o apoio a uma determinada causa junto ao maior número de grupos possível, buscando sempre expandir a base de apoio às temáticas em suas agendas políticas.

Também realizamos um breve retrospecto do lobby ao redor do mundo e no Brasil. No primeiro caso, elencamos as principais recomendações da OCDE para regulamentar as práticas atreladas a ele; no segundo, abordamos especificamente o fenômeno da defesa de interesses organizados na história republicana do país.

Ainda no bojo do segundo capítulo, expusemos a intrínseca relação entre grupos de pressão internos, isto é, oriundos do interior do estado, e grupos de pressão externos, que ocupam as ruas em prol de pautas específicas.

Tendo isso em mente, fizemos um balanço das engrenagens de funcionamento do sistema político brasileiro. Nesse ponto, demonstramos que, ainda que dinâmica do sistema seja a cooperação entre Executivo e Legislativo, há também incentivos institucionais para que uma rebelião parlamentar, como a que assolou o governo Dilma, ocorra e perturbe esse equilíbrio. Compreender isso foi especialmente importante, dado que perder o Legislativo, no caso brasileiro, implica fazer inimigos políticos que, quando não ameaçam diretamente a permanência do presidente no cargo, fomentam grupos que o façam.

Finalmente, recorrendo a informações veiculadas em veículos de imprensa, fizemos um balanço da atuação de lobbies e grupos de pressão no caso concreto do impeachment da presidente. Aqui, enfatizamos o papel proeminente não apenas de grupos liberal-conservadores, como o “Vem Pra Rua” e o MBL, mas também, e sobretudo, de grupos ligados a setores importantes da economia, tais como as federações de indústria, setores do agronegócio e entidades de classe empresarial.

Mapeamos ainda as estratégias de pressão empregadas por esses grupos. No caso particular daqueles vinculados diretamente a interesses econômicos específicos, enfatizamos que a pressão política pelo impeachment foi realizada no âmbito de quatro bancadas e frentes parlamentares específicas, a saber: a Frente Parlamentar da Agropecuária, Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, Frente Parlamentar do Transporte Rodoviário de Cargas, Frente Parlamentar Mista da Indústria. Essas frentes, associadas à Bancada Empresarial, serviram de base para o desenho de nosso terceiro último capítulo.

Nele, nos devotamos a mensurar o impacto dos lobbies empresariais sobre as posições assumidas pelos congressistas brasileiros da 55ª Legislatura nas duas votações-chave do processo de impeachment da presidente Dilma. Nessa empreitada, lançamos mão de um modelo de regressão logística binária, tendo como variáveis independentes o financiamento de campanha e o pertencimento a frentes e bancadas parlamentares específicas. E, como variáveis dependentes, o voto pela admissibilidade do impeachment (Câmara dos Deputados), e o voto pela condenação da presidente (Senado Federal).

Após submeter as variáveis a testes de correlação binária e verificar a eficácia dos modelos, nossos resultados foram distintos a depender da casa legislativa em destaque.

Na Câmara dos Deputados, se mostraram explicativas somente três variáveis: situação congressual, ideologia do partido do deputado e pertencimento à Bancada Empresarial.

Essas conclusões demonstraram, por um lado, a importância dos partidos na organização do sistema político brasileiro e, por outro, que a ideia de uma radicalização ideológica na sociedade, com ecos no Parlamento, se sustenta perante as evidências empíricas. A variável “Bancada Empresarial”, por sua vez, se mostrou significativa e positiva no modelo de regressão binária com variável dependente voto pela admissibilidade do impeachment. Porém, quando é inserida em modelo juntamente com outras variáveis, o vínculo empresarial termina sendo ofuscado.

Mais ainda, as conclusões deixam clara uma verdadeira reconfiguração do bloco de poder que outrora se formara para servir de sustentáculo aos governos Lula e Dilma I, com empresariado, ruralistas e outros setores debandando para o lado da oposição, bastante afeita a um discurso bastante radicalizado à direita no momento do impeachment.

Já no Senado Federal, o cenário foi um pouco distinto. Os dados mostraram que, entre todas as variáveis independentes analisadas, somente a Bancada Ruralista se mostrou significativa no apoio à condenação da presidente Dilma na votação de mérito da denúncia, realizada no dia 31 de agosto de 2016. Esse cenário, nunca é demais ressaltar, também foi viabilizado pela estrutura bicameral do Poder Legislativo brasileiro.

Assim, pode-se dizer que o voto da Bancada Ruralista e da Bancada Empresarial teve efeito positivo para retirar Dilma da presidência. Isso demonstra, uma vez mais, os efeitos dos lobbies na direção do processo político brasileiro, preenchendo, em muitos momentos, lacunas deixadas pelos partidos ou líderes partidários.

Por último, vale lembrar que a atuação de grupos de pressão em torno do impeachment de 2016 não se esgota, de modo algum, nos limites deste trabalho. Muito pelo contrário, à medida que novas informações sobre a crise política do biênio 2015-2016 forem surgindo, será necessário aprofundar os estudos sobre o papel de outros grupos na instabilidade política que caracterizou esse período e, de certa forma, se estende até os dias atuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro.** – 1ªed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio Henrique. 1988. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Dados, 31, 1: 5-34.

_____. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão**. Ecopolítica Ensaios, 2014. Disponível

em: <http://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o>. Acesso em: 12 de set. 2020.

AMORIM NETO, Octavio. **Algumas consequências políticas de Lula: novos padrões de formação e recrutamento ministerial, controle de agenda e produção legislativa**. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy J. (Org.). Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 55-73.

_____. **A crise política brasileira de 2015-2016: Diagnóstico, sequelas e profilaxia**. Relações Internacionais, Lisboa, n. 52, p. 43-54, dez. 2016.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. **O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros**. Dados: Revista de Ciências Sociais, v. 46, p. 661-698, 2003.

ARAGÃO, Murillo de. **A Ação dos Grupos de Pressão nos Processos Constitucionais Recentes no Brasil**. Revista de Sociologia e Política, Nº 6/7, 1996.

ARAUJO, Matheus Alexandre; PEREIRA, Vanessa dos Santos. **Rupturas, neogolpismo e América Latina: uma análise sobre Honduras, Paraguai e Brasil**. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 125-136, Jan. 2018.

Araújo, S. M. G., & Silva, R. S. 2016. **Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa**. 10º Encontro da Associação brasileira de Ciência Política. Belo Horizonte. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/por-que-apenas-partidos-analise-das-frentes-parlamentares.pdf>. Acesso em 23 de dez. de 2020.

<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/porque-apenas-partidos-analise-das-frentes-parlamentares.pdf> AYRES, Amanda Rodrigues Jacobina. **Os bastidores do impeachment: o lobby do Movimento Brasil Livre (MBL) para o afastamento da presidenta Dilma Rousseff**. 2017. 56 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Ciência Política) —Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Verbetes: Grupos de Pressão**. In Dicionário de Política. Editora UnB. 13ª edição. 2010.

BOGHOSSIAN, Bruno. **MDB, PP e PTB são as siglas mais governistas**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/mdb-pp-e-ptb-sao-as-siglas-mais-governistas.shtml>. Folha de São Paulo, 6 de agosto, 2018. Acesso em **07/06/2020**.

BOLOGNESI, Bruno; RIBEIRO, Ednaldo A; CODATO, Adriano. **“Esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil?”** UOL – Observatório das Eleições, São Paulo, 24 de nov. de 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/observatorio-das-eleicoes/2020/11/24/esquerda-centro-ou-direita-como-classificar-os-partidos-no-brasil.htm>. Acesso em: 18 de dez. de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Especial - Denúncia por Crime de Responsabilidade Número: 0187/16. 30/03/2016. Notas Taquigráficas – versão para registro histórico**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=0187/16>. Acesso em: 29 de out. de 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **20 Horas na História: a longa sessão de admissibilidade do impeachment da Presidente Dilma Rousseff**. Senado Federal. Brasília-DF. Junho, 2016.

BRINGEL, Breno. **Miopias, sentidos e tendências do levante brasileiro de 2013**. Insight Inteligência, n. 62, p. 43-51, jul.-ago.-set, 2013.

CAMPELLO, Daniela. **The politics of financial booms and crises: Evidence from Latin America**. Comparative Political Studies, v. 47, n. 2, p. 260-286, 2014.

_____. **Institucionalização Partidária e Consistência Programática: A Resposta da Esquerda a Ataques Especulativos na América Latina**. Dados, Rio de Janeiro, v. 58, n. 2, p. 427-460, June 2015.

_____. **Frustração com economia alimenta protestos na América do Sul**. Folha de São Paulo, 2019. Acesso em: 06/06/2020. Disponível em:

“<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2019/11/frustracao-com-economia-alimenta-revoltas-na-america-do-sul.shtml>”.

CARDOSO, Adalberto. **As jornadas de junho e a mercantilização coletiva**. Insight Inteligência, n. 62, p. 20-30, jul.-ago.-set, 2013.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo, **Todavia, 2018**.

CHALOUB, Jorge; LIMA, Pedro Luiz. **Os juristas políticos e suas convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil**. Revista de Ciências Sociais (UFC), v. 49, p. 202-252, 2018.

CIMINI, F; SANTOS, M.L; NETO, J.V.G. **Grupos de Interesse e trajetórias de desenvolvimento no Brasil e Chile**. In: Elites empresariais, estado e mercado na América Latina / Fernanda Cimini, Juan Vicente Bachiller Cabria, Roberta Rodrigues, Marques da Silva organizadores. – Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2018.

COELHO, André Luiz. **Contribuições recentes sobre o estudo da instabilidade política e presidencial na América Latina. Um novo modelo de destituição de mandatários ou a releitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 113, p. 11-50, 2017.

COELHO, A.L; VALENTE, L. **Retorno da Direita na América Latina: Estratégias Institucionais e Neogolpismo**. Nuevos Desafíos Democráticos Latinoamericanos em Perspectiva Comparada. 2018.

CORADINI, Odaci Luiz. **Frentes parlamentares, representação de interesses e alinhamentos políticos**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 241-256, June 2010.

COSTA, P. R. N. **A elite empresarial e as instituições democráticas: cultura política, confiança e padrões de ação política**. Opinião Pública, v.18 n. 2: nov. 2012.

IBRE, Fundação Getúlio Vargas. **CONFIANÇA EMPRESARIAL. Publicação mensal da FGV IBRE** – Instituto Brasileiro de Economia, 2018.

DELGADO, M. L. **40 Anos do divórcio no Brasil: uma história de casamentos e florestas**. Conjur, 22/10/2017. Acesso em 23/08/2020. Disponível em:

“<https://www.conjur.com.br/2017-out-22/processo-familiar-40-anos-divorcio-brasil-historia-casamentos-florestas>”.

DE PAULA, LF; SANTOS, F; MOURA, R. **The Developmentalist Project of the PT Governments: An Economic and Political Assessment**. Latin American Perspectives. 2020;47(2):8-24. doi:10.1177/0094582X20907319.

DOMINGUES, José Maurício. **Crise da república e possibilidades de futuro**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 22, n. 6, p. 1747-1758, June 2017 .

FIGUEIREDO, Argelina C. **Coalizões governamentais na democracia brasileira**. Primeiros Estudos, São Paulo, n. 3, p. 159-196, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira**. In: A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21[S.l: s.n.], 2007.

FIGUEIREDO FILHO, Dalson; ROCHA, Enivaldo; PARANHOS, Ranulfo; ALEXANDRE, José. **Regressão Logística em Ciência Política**. Curso “Tópicos Avançados de Metodologia de Pesquisa”. Pernambuco. Janeiro 30, 2015.

HOCHSTETLER, Kathryn. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul**. Lua Nova, São Paulo, n 72, pp. 9-46, 2007.

IANONI, Marcus. **Autonomia do Estado e desenvolvimento no capitalismo democrático**. Revista de Economia Política, vol. 33, out./dez., 2013.

IBM Corp. Released 2012. **IBM SPSS Statistics for Windows**, Version 21.0. Armonk, NY: IBM Corp.

KASAHARA, Y.; MARSTEINTREDET, L. **Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina**. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v.49, n.1, p.30-54, mar./jun., 2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, S.G; MUSACCHIO, A. **O Leviatã nos negócios no Brasil: práticas passadas, mudanças futuras.** In: Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo/ organização de Milton Seligman e Fernando Mello. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2018.

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

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **Impedindo Dilma.** Novos estudos, São Paulo, n. ju 2017, p. 5-13, 2017.

LIMONGI, Fernando de Magalhães Papaterra. **O Passaporte de Cunha e o Impeachment: a Crônica de uma Tragédia Anunciada.** Novos estud. CEBRAP, São Paulo , n. 103, p. 99-112, Nov. 2015

LLAMAZARES Iván; PARADELA, Miguel. (2017). **El análisis comparativo en la Ciencia Política: describir, explicar, prescribir.** In MARTÍ I PUIG, Salvador; SOLÍS, Juan; SÁNCHEZ, Francisco (edits.). Curso de Ciencia Política. Senado de la República de México, DF, pp. 17-38.

LYNCH, C.E.C. **Ascensão, fastígio e declínio da “Revolução Judicialista”.** 79ª Edição. Revista Insight Inteligência: Rio de Janeiro, 2017.

MAFEI, Rafael. **Impeachment e Lei de Crimes de Responsabilidade: o cavalo de Troia parlamentarista.** Blog Direito e Sociedade. O Estado de São Paulo, 2015. Disponível em <https://brasil.estadao.com.br/blogs/direito-e-sociedade/impeachment-e-lei-de-crimes-de-responsabilidade-o-cavalo-de-troia-parlamentarista/>. Acesso em: 10/06/20.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, A. **Lobby e Políticas Públicas.** – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2018.

MANCUSO, Wagner Pralon. **O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo.** DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, nº 3, 2004, pp.505 a 547.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. **Eleições e representação.** Lua Nova, São Paulo, n. 67, p. 105-138, 2006.

MATOSO, Felipe. **Executiva do PT aprova diretrizes do programa de governo de Dilma**. G1, Brasília, 26 de junho de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/05/executiva-do-pt-aprova-diretrizes-do-programa-de-governo-de-dilma.html>. Acesso em: 12 de janeiro de 2019.

MELO, Carlos. **Relações governamentais: significado, funcionamento e problemas da democracia no Brasil**. In: Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo/ organização de Milton Seligman e Fernando Mello. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2018.

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

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

OECD. **The 10 Principles for Transparency and Integrity in Lobbying: A Good Governance Approach**. In: Transparency and Integrity in Lobbying. (2013) Available in: <https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>. Acesso em 17/06/20.

OLIVEIRA, Adriano; COSTA, Simara; NETO, Luma. **As Manifestações de Junho de 2013 à luz da Opinião Pública: Causas, Significados e Mudanças de Opinião**. Recife: Cenário Inteligência, 2013. Disponível em: <http://cenariointeligencia.com.br/files/abep14012013.pdf>. Acesso em: 28 de set. de 2020.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **As fases do processo de políticas públicas**. In: MARCHETTI, Vitor (org.). Políticas Públicas em debate. São Bernardo do Campo: UFABC, MP Editora, 2013.

PEREIRA, Carlos. **Temer é o presidente mais eficiente na relação com o Congresso desde 1995**. Ilustríssima - Folha de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>. Acesso em: 14/06/20

PEREIRA DA SILVA, Fabrício. **América Latina em seu Labirinto: Democracia e Autoritarismo no século XXI**. Ed.Ponteio, 2019.

PÉREZ LIÑÁN, A. **Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina**. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **A Two-Level Theory of Presidential Instability**. *Latin American Politics and Society*, v. 56, n. 1, p. 34-54, 2014.

POWER, T., & ZUCCO, C. (2012). **Elite Preferences in a Consolidating Democracy: The Brazilian Legislative Surveys, 1990–2009**. *Latin American Politics and Society*, 54(4), 1-27. doi:10.1111/j.1548-2456.2012.00161.x.

REIS, G.S. **O Golpe de Estado de 2016 e a Ditadura Vigente no Brasil**. *Temerosas Transições: ensaios sobre o golpe recente no Brasil*. Pg 20-36. Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017.

SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 82, p. 163-200, 2011.

SANTOS, Manoel Leonardo; MANCUSO, Wagner Pralon; BAIRD, Marcello Fragano; RESENDE, Ciro Antônio da Silva. **Lobbying Na Câmara Dos Deputados: Evolução, Estratégias e Influência**. IPEA – Boletim de Análise Político-Institucional, 2019.

SELIGMAN, M; BANDEIRA, M.A. **Manual de Melhores Práticas em Relações Institucionais**. In: *Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo/ organização de Milton Seligman e Fernando Mello*. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2018.

SILVA, Aline Melquíades. **Os ciclos do presidencialismo de coalizão e seus determinantes político-econômicos**. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.*, Brasília, n. 24, p. 49-80, Dec. 2017.

SINGER, André. **Cutucando Onças com Varas Curtas: O Ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)**. *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, n. 102, p. 39-67, jul. 2015.

_____. **O Lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011–2016)**. São Paulo: Cia das Letras. 2018.

SOLER, Lorena (2015). “**Golpes de Estado en el siglo XXI. Un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012)**”. Cadernos PROLAM/USP, v. 14, n. 26.

SPECHOTTO, Caio (2020). **Bolsonaro se aproxima do número de pedidos de impeachment de Collor.** Disponível em: <https://www.poder360.com.br/congresso/bolsonaro-se-aproxima-do-numero-de-pedidos-de-impeachment-de-collor/>. Poder 360, 25 de abril, 2020. Acesso em: 29 de out. de 2020.

STOKES, Susan. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 60-101.

TAYLOR, M.M. **A Corrupção e as Reformas Anticorrupção no Brasil: um Longo Caminho.** In: Lobby desvendado: democracia, políticas públicas e corrupção no Brasil contemporâneo/ organização de Milton Seligman e Fernando Mello. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2018.

URIZZI, Emerson. **Manual de Métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política.** v. 1, Curitiba: CPOP-UFPR, 2017 (1ª edição).

VEIGA, Luciana Fernandes; DUTT-ROSS, Steven; MARTINS, Flávia Bozza. **Os efeitos da economia e da Operação Lava-Jato na popularidade da Presidente Dilma Rousseff no período pré-impedimento.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 27, n. 72, e 002, 2019.

VIEIRA, Evandro. **Empresários Pedem Impeachment de Dilma.** Entrevista concedida a João Sorima Neto, Ana Paula Ribeiro, Danielle Nogueira, Geralda Doca e Eliane Oliveira. O Globo, n. 30174, 18/03/2016. Economia, p. 25.

VILLAVARDE, João. **Perigosas Pedaladas: os Bastidores da Crise que abalou o Brasil e levou ao Fim o Governo Dilma Rousseff.** – São Paulo: Geração Editorial, 2016.

VIANA, J.P.S.L.; CARLOMAGNO, M.C; CARVALHO, V.R. **Impasses da Democracia Brasileira: Presidencialismo de Coalizão, impeachment e crise institucional.** Temerosas Transições: ensaios sobre o golpe recente no Brasil. Pg 48-66. Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2017.