

Pedidos de impeachment e repercussões políticas: uma classificação das denúncias por crime de responsabilidade presidencial no Brasil

Douglas Goveia Rechia
Universidade Federal de Pelotas

1 Introdução

O período que se estende da promulgação da Constituição de 1988 até 2018 pode ser destacado pela grande quantidade de pedidos de impeachment presidencial se comparado às décadas anteriores do Brasil republicano. Tendo em vista a grande quantidade de pedidos, é digno de nota que a maior parte deles não receba atenção midiática e seja pouco conhecida pela população em geral, bem como pelo meio acadêmico.

Os pedidos de impeachment presidencial que tiveram maior repercussão na história recente estavam, em geral, ligados a mobilizações de setores político-partidários ou, ainda, partiam de autores com alguma notoriedade, como representantes da OAB, juristas renomados, acadêmicos e líderes de movimentos sociais. Na maior parte das vezes, estavam associados a contextos de turbulência política e social, sendo que em alguns casos havia maior potencial de remoção dos presidentes do cargo do que em outros.

A grande maioria das denúncias por crime de responsabilidade presidencial, por outro lado, tem origem em cidadãos comuns, estando muitas delas desassociadas de qualquer mobilização política de grandes proporções. Neste grupo de proponentes, encontram-se pessoas de diversas formações e camadas sociais, indo desde advogados, servidores públicos, engenheiros, passando por estudantes e donas de casa. Há, inclusive, pedidos interpostos por pessoas que cumpriam pena privativa de liberdade.

Dito isto, fica evidente uma diferenciação, por vezes radical, no impacto político que esses pedidos de impeachment tiveram ao longo do período analisado. Elementos relacionados ao contexto político mais amplo, como a cobertura da imprensa, os dados da economia ou a existência de grandes manifestações populares contra o presidente parecem possuir grande relevância na explicação da repercussão alcançada por determinados pedidos. Em contrapartida, o conteúdo das acusações e o comportamento dos chefes do Executivo parecem ter uma relevância menor na importância que os pedidos adquirem do ponto de vista do impacto político.

O presente artigo busca fornecer uma classificação para os pedidos de impeachment presidencial no Brasil em relação ao impacto político que eles geram. A importância desse tipo de classificação advém da ideia de que as denúncias por crime de responsabilidade do Presidente da República no Brasil fazem parte de um contexto mais amplo de luta política, na qual nem sempre a remoção do Presidente é viável ou, ainda, sequer é o objetivo principal da demanda. No universo de 194 pedidos analisados, apenas dois foram aceitos pelo Presidente da Câmara dos Deputados, indicando

que os pedidos de impeachment continuam sendo apresentados ano após ano, mesmo com a baixa probabilidade de efetivo encurtamento do mandato presidencial.

2 Considerações sobre o impeachment no Brasil contemporâneo

Processos de impeachment são uma realidade relativamente recente na América Latina (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Embora a região tenha sido historicamente marcada por crises políticas, estas eram frequentemente solucionadas pela via golpista, a ruptura da ordem estabelecida, muitas vezes violenta e autoritária (ROTTA, 2019). Um dos elementos mais importantes nessa nova configuração pós-redemocratização é a retração da atuação política dos militares, influenciada pelo fim da Guerra Fria, pelas mudanças na política externa dos Estados Unidos, pela experiência das ditaduras militares dos anos 1960 e 1970 e o papel das Organizações Internacionais. Segundo Pérez-Liñán (2007), com o recolhimento dos militares aos quartéis, a instância legislativa passaria agora a estar sujeita à influência e à pressão de novos atores políticos.

De acordo com Pérez-Liñán (2007), processos de impeachment são possíveis quando os meios de comunicação de massa sistematicamente investigam e expõem escândalos envolvendo o presidente, sua família ou seus colaboradores próximos; e quando o presidente falha em manter o Congresso sob controle, não formando o que o autor chama de “escudo legislativo” (*legislative shield*).

Quando se fala na formação do escudo legislativo contra o impeachment, vale a pena analisar as características da formação do governo de coalizão no sistema político brasileiro. Segundo Limongi (2006), é comum que em sistemas multipartidários como o do Brasil se formem coalizões partidárias destinadas a garantir a governabilidade. Segundo Figueiredo e Limongi (2000), o Poder Executivo recebe o apoio dos partidos e oferece em troca acesso à influência política e a recursos de patronagem. Em razão das regras regimentais – que fazem dos partidos ou blocos partidários os atores principais do processo legislativo –, as lideranças partidárias conseguem controlar os legisladores e neutralizar seus comportamentos individualistas por meio da ameaça de barrar recursos de patronagem, essenciais para a sobrevivência política dos legisladores, o que gera incentivos para que eles sigam as orientações da direção partidária.

Ocorre que a mesma dinâmica que garante a governabilidade pode também ser de importância crucial para que o governante permaneça no cargo em circunstâncias nas quais surgem profundas hostilidades entre o Executivo e o Legislativo. Em um contexto político de animosidade crescente entre os poderes, podendo configurar o que Pérez-Liñán (2007) chamou de crise presidencial, a formação ou a ampliação da coalizão pode igualmente obedecer a um cálculo estratégico voltado de forma mais imediata para a sobrevivência política do presidente.

Seguindo esse raciocínio, pode-se pensar que, no contexto brasileiro, onde dois presidentes já foram destituídos em processos de impeachment num período de menos de 30 anos, a possibilidade de encurtamento do mandato poderia ser levada em consideração até mesmo no momento de construção da coalizão. Por sua vez, a capacidade que o Poder Legislativo tem de remover o presidente do cargo depende fortemente do grau de mobilização popular contra o governo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007) e, em alguns casos, possivelmente da não formação de um “escudo popular” (*popular shield*) favorável ao governo (PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Elemento fundamental para a compreensão não só da atuação da sociedade civil e suas mobilizações a favor ou contra o governo, como também do comportamento dos Poderes Executivo e Legislativo em relação ao impeachment, é o papel dos meios de comunicação na produção dos escândalos políticos. Pérez-Liñán (2007) define esses escândalos como notícias que revelam atos de corrupção ou abuso de poder praticados por políticos, abarcando ainda histórias envolvendo não apenas o presidente, mas também os membros mais importantes de seu ministério, a família do Presidente e seus amigos próximos.

É possível pensar que pedidos de impeachment podem não apenas estar associados aos escândalos como também funcionar de forma análoga a eles, na medida em que os meios de comunicação escolhem quais acontecimentos receberão atenção e o qual será o *timing* para sua divulgação. Além disso, a possibilidade de divulgação nos meios de comunicação pode ser um incentivo para determinadas iniciativas por parte de políticos, mesmo que a perspectiva de “vitória jurídica” seja incerta ou improvável.

No que diz respeito ao descontentamento popular e às manifestações contra o governo, os estudos de Pérez-Liñán (2007) indicam que eles podem ser explicados pelas condições macroeconômicas negativas, políticas impopulares e pelos próprios escândalos desvelados pela mídia. Além disso, esse descontentamento também se expressa nos baixos índices de aprovação do governo pela população, o que, muitas vezes, pode ser um incentivo para que os meios de comunicação lancem mão de escândalos quando sua intenção é enfraquecer ainda mais o governo (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Em outras palavras, a insatisfação popular pode tanto ser um resultado de escândalos políticos, como ser o motor da exposição desses escândalos por parte da mídia.

Embora a combinação de fatores vistos por Pérez-Liñán (2007) como necessários para levar à remoção do presidente por processo de impeachment seja complexa e difícil de se produzir – o que o torna sempre um evento raro, embora recentemente venha se tornando mais recorrente –, a realidade concreta do uso de *pedidos* de impeachment contra presidentes da República não parece seguir necessariamente a mesma lógica. Enquanto no desencadeamento de um processo de impeachment diversos elementos precisam de certo modo estar presentes, os pedidos em si podem funcionar segundo lógicas distintas, sendo influenciados por elementos mais isolados entre si e que pretendem atingir outros objetivos políticos, não necessariamente vinculados mera e exclusivamente à remoção do presidente.

Dito isto, o pedido de impeachment deveria ser visto como parte da disputa política e pensado nesse contexto. Ele não se resume e não se restringe à intenção de destituir o presidente no cargo e tampouco está associado necessariamente à existência de crime de responsabilidade. Um presidente pode não ter cometido um reconhecido crime de responsabilidade e ser denunciado e outro, com robustas provas de o ter feito, não ser denunciado. Logo, assim como a denúncia não está vinculada necessariamente a um reconhecido (ou bastante provável) crime de responsabilidade, tampouco deve ser vista como aquela que visa, de fato, afastar o Presidente. Há outras perspectivas possíveis a impulsionar a apresentação de uma denúncia.

3 Metodologia

Para a elaboração deste artigo, foi realizada a leitura de todas as denúncias por crime de responsabilidade (pedidos de impeachment) dirigidas contra Presidentes da República no Brasil eleitos durante a redemocratização que teve lugar em 1988 até o final do ano de 2018.

Como forma de auxiliar a análise desses pedidos, um quadro geral destas denúncias, organizado por ordem cronológica e por mandato presidencial, foi obtido por correspondência via e-mail com o Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Já a íntegra das denúncias, bem como seus anexos, que envolviam despachos do Presidente da Câmara, provas e outros documentos juntados, foram obtidos por meio do Portal da Câmara dos Deputados.

Para a análise desses pedidos e, com fins meramente metodológicos, foram elaborados os conceitos de *elementos endógenos* e *elementos exógenos*. Os primeiros consistem nas características possíveis de serem identificadas a partir da leitura das próprias denúncias e seus anexos. Já os segundos são compostos pelo conjunto de características identificáveis a partir da análise de outras fontes, como notícias obtidas em jornais, consulta aos sites do Instituto Datafolha e do IBGE, artigos científicos e livros.

Cada um desses elementos será informado por um conjunto de variáveis, as quais serão aplicadas em cada período de governo em que se verificaram pedidos de impeachment (a partir de 1995, cada período de governo pode incluir dois mandatos consecutivos). Acredita-se que, assim, será possível verificar as características dos pedidos de impeachment contra os presidentes durante o período em análise.

No que diz respeito aos elementos endógenos, serão analisadas as seguintes variáveis: (1) os proponentes das denúncias (se organizações ou indivíduos e, ainda, se estes indivíduos são cidadãos ou proponentes com vínculo político-partidário ou, também, representantes daquilo que será denominado como “grupos de mobilização política”); (2) o pertencimento ou não dos proponentes com vínculo partidário à coalizão governista; (3) o Presidente da Câmara dos Deputados (que é a autoridade responsável pela aceitação ou arquivamento do pedido de impeachment), observando se este é pertencente à coalizão governista ou não e se ele recebeu ou arquivou a denúncia contra o Presidente da República; (4) o período de interposição da denúncia (se na primeira ou segunda metade do mandato do presidente denunciado); (5) o tipo de acusação da denúncia (se por corrupção, política pública considerada lesiva ao país, outras infrações previstas na Lei 1.079/50 ou, ainda, outras condutas que não se encaixem em nenhuma das opções anteriores); e (6) o período de tempo transcorrido desde a interposição da denúncia até o seu recebimento ou arquivamento.

Para a análise dos proponentes das denúncias, tomou-se, separadamente, o conjunto de pedidos de impeachment protocolados contra cada presidente, classificando-os como propostos por indivíduos, por organizações da sociedade civil, por proponentes com vínculo político-partidário e pelos chamados grupos de mobilização política.

Os grupos de mobilização política são fortemente vinculados às redes sociais e não possuíam, via de regra, status de organização da sociedade civil e ficaram conhecidos por participarem ativamente de atos de protesto convocados por meio das redes. Entre os mais conhecidos estão:

“Movimento Brasil Livre” (MBL), “Movimento Vem pra Rua”, “Revoltados Online” e “Nas Ruas Contra a Corrupção”.

Para identificação dos atores com vinculação partidária, o quadro geral de pedidos de impeachment contra o Presidente da República oferecido pelo Núcleo de Assessoramento Técnico da Câmara dos Deputados já indica a vinculação partidária de boa parte dos autores das denúncias. As próprias denúncias também indicam, em diversos casos, se os proponentes as ofereceram na qualidade de cidadãos, parlamentares, representantes de entidades da sociedade civil ou de grupos de mobilização política.

Foi feita também a classificação entre os proponentes com vinculação político-partidária pertencentes à coalizão governista e aqueles pertencentes ao campo da oposição ou, simplesmente, não pertencentes à coalizão de governo. A ideia é delimitar quais pedidos podem estar relacionados a uma estratégia de oposição e, por outro lado, verificar a presença ou não de pedidos de impeachment que partam de deputados, senadores e até mesmo de atores de instâncias subnacionais vinculados a partidos da base aliada do Presidente.

A análise dos presidentes da Câmara dos Deputados identificou quem foram os ocupantes deste cargo durante o período de cada Presidente da República, classificando não apenas se o partido ao qual pertencia fazia parte ou não da coalizão governista, mas também se o próprio Presidente da Câmara estava vinculado ou não ao governo. Isto é relevante em razão de certas circunstâncias em que os partidos podem estar divididos quanto ao apoio ou não ao governo, como era o caso do PMDB durante o segundo mandato de Dilma Rousseff. Embora o partido oficialmente fizesse parte do governo, havia um setor, comandado pelo deputado federal e Presidente da Câmara Eduardo Cunha, que rompeu com o governo muito antes de o PMDB se desligar oficialmente da aliança com o PT (SADI; HAUBERT, 17 jul. 2015).

Para identificar esses aspectos sobre o Presidente da Câmara, utilizou-se como fonte de informação estudos anteriores de autores que investigaram, de uma forma ou outra, as coalizões formadas no período em análise, como Limongi (2006). Nos períodos em que não há estudos que abordam a construção e a desconstrução das coalizões de governo, foram utilizadas também notícias jornalísticas que contêm não apenas pronunciamentos de parlamentares e líderes partidários, como também informações sobre o comportamento e as decisões dos partidos nesse quesito.

Também se distinguiu se essas autoridades receberam ou não as denúncias protocoladas. Estes dados se encontram não apenas nos despachos do Presidente da Câmara anexados às denúncias, mas igualmente no quadro geral que foi disponibilizado pela Câmara, já mencionado anteriormente. Quanto aos pedidos que foram arquivados sem sequer serem analisados, pareceu razoável considerá-los como rejeitados pelo Presidente, visto que a falta de interesse em analisar esses pedidos é indício de apoio ou então de tolerância com relação ao governo, além, é óbvio, de desconsideração às demandas e alegações que eles trazem.

Os pedidos de impeachment foram também classificados entre aqueles interpostos na primeira ou na segunda metade do mandato de quatro anos, com exceção do governo de Itamar Franco, visto que completou os dois anos finais correspondentes originalmente ao mandato de Fernando Collor¹.

¹ Esclarece-se que Collor assumiu um mandato de cinco anos e, por isso, em teoria, a divisão proposta não contempla o seu caso. A duração do mandato presidencial foi alterada para quatro anos em 1995, em razão da revisão constitucional.

Foram também classificados os tipos de acusação presentes nas denúncias por crime de responsabilidade. A classificação como corrupção ou improbidade, política considerada lesiva ao país, outras condutas previstas na Lei 1.079/1950, e outras condutas que não se encaixam em nenhuma das anteriores, levou em conta os dispositivos legais citados e também os argumentos contidos no texto das denúncias por crime de responsabilidade. É comum, por exemplo, que determinadas ações do Presidente da República sejam identificadas por certos proponentes como política lesiva aos interesses nacionais. Outros proponentes, por sua vez, associam o ato do Presidente a uma suspeita de irregularidade ou corrupção. Outros ainda buscam invocar a Lei 1.079/1950 (a “lei do impeachment”), de modo a dar base jurídica mais técnica a seus pedidos. A ênfase da classificação, portanto, recai na percepção do proponente em relação ao governo.

A análise do período transcorrido desde a interposição até a decisão do Presidente da Câmara dos Deputados sobre o recebimento ou o arquivamento dos pedidos de impeachment distinguiu entre aqueles que levaram menos de um mês para serem analisados pelo Presidente, os que levaram entre um mês e seis meses, os que levaram de seis meses a um ano, os que levaram mais de um ano e, finalmente, aqueles que foram arquivados em razão da perda de objeto, visto que o acusado já não ocupava mais o cargo de Presidente da República.

As variáveis acima mencionadas se relacionam preponderantemente ao contexto institucional dos pedidos de impeachment, especialmente no que diz respeito a atores pertencentes ou não à coalizão governista e ao período de interposição da denúncia, podendo indicar também alguma relação com o calendário eleitoral. Já as variáveis que esclarecem os conteúdos das acusações podem ter relação com o tipo de proponente da denúncia. É possível que grande parte dos cidadãos comuns estejam mais preocupados com escândalos de corrupção veiculados pela imprensa. Pedidos feitos por atores político-partidários, especialmente quando conjugados com elementos exógenos e com declarações públicas feitas por eles, podem enfatizar as políticas implementadas pelo governo e ser indícios de uma atuação estratégica por parte da oposição.

No que se refere aos elementos exógenos, foram analisadas as seguintes variáveis relacionadas aos pedidos de impeachment: (1) a existência ou não de grandes demonstrações de rua pedindo a saída do Presidente da República; (2) a variação dos índices de aprovação do governo (se negativa, positiva ou sem variação e o nível desses índices); (3) a variação do crescimento do PIB no trimestre anterior à denúncia (se positiva, negativa ou sem variação); (4) a variação da taxa de desemprego no período de três meses anteriores à interposição da denúncia (se positiva, negativa ou sem variação); (5) o índice de escândalos midiáticos de corrupção que afetavam o governo no momento da interposição.

Com estes elementos, a intenção é verificar se há alguma relação entre indicadores negativos de desempenho do governo na área econômica ou na avaliação junto à opinião pública – o que, de certa forma, também se relaciona com o índice de escândalos – e a apresentação dos pedidos de impeachment.

Contudo, na prática, Collor não cumpriu esse prazo, pois sofreu impeachment quando transcorria pouco mais de dois anos e nove meses (cerca de 55% do mandato original), de forma que é possível aplicar também ao seu período presidencial a divisão em duas partes (os primeiros três anos e, no caso específico, o biênio final, que não foi cumprido).

A identificação se houve ou não demonstrações de rua contra o Presidente da República se deu a partir do período de interposição dos pedidos de impeachment contra ele. Isto significa que foram buscadas notícias que demonstrem a ocorrência de manifestações no período de até um mês antes de cada pedido ser apresentado à Câmara.

Essas informações foram buscadas por meio de notícias no jornal Folha de São Paulo. A escolha deste jornal ocorre por ser aquele de maior circulação do país há algumas décadas (COUTINHO, 2013) e também por ser o único presente em todas as regiões do país (MAIOR..., 26 jun. 2020). Além disso, buscava-se evitar a repetição de notícias sobre manifestações, bem como aquelas envolvendo acusações e suspeitas de corrupção que poderiam ser encontradas também em jornais de grande circulação, como O Estado de São Paulo e O Globo.

Para a coleta das notícias, utilizou-se o site do acervo do jornal Folha de São Paulo. Embora a maior parte das informações sobre manifestações políticas contra o governo e, especialmente, aquelas com referência ao impeachment dos presidentes, recebessem chamadas nas capas do jornal mencionado, foram também acessados os cadernos relativos à política no Brasil. As edições foram analisadas dia a dia, abrangendo todo o período que vai do primeiro dia do mandato de Fernando Collor até o último dia do mandato de Michel Temer.

Só foram consideradas grandes manifestações contra o governo aquelas reuniões de rua que superaram mil manifestantes, as quais possuem maior potencial de impacto e pressão política, especialmente quando contam com cobertura considerável da imprensa.

Para a análise dos índices de aprovação do governo, foram buscadas pesquisas do Instituto Datafolha sobre a avaliação presidencial. Foram analisadas a variação positiva ou negativa de índices como aprovação do governo (ótimo/bom) e reprovação (ruim/péssimo), bem como os índices de avaliação como regular, de modo a apontar se as tendências eram positivas ou negativas para o governo em exercício. Como a periodicidade dessas pesquisas nem sempre era regular e os pedidos de impeachment independem de qualquer espécie de eventual calendário estabelecido pelos institutos de pesquisa, deu-se preferência à análise da variação de popularidade verificada no período de aproximadamente três meses antes da interposição do pedido de impeachment. Quando este dado não estava disponível, buscou-se avaliar se o pedido de impeachment estava dentro de um intervalo entre duas pesquisas que revelavam uma determinada tendência em relação à popularidade presidencial, podendo ser positiva, negativa ou sem variação.

No que diz respeito aos dados macroeconômicos analisados, verificou-se a existência de variação positiva ou negativa do crescimento do PIB trimestral, conforme o último dado anterior disponível antes da interposição dos pedidos de impeachment. Para isto, foi utilizado o dado do crescimento percentual do PIB na sua taxa acumulada em quatro trimestres, a partir do site do IBGE.

Inicialmente, pretendia-se verificar se ocorreu uma variação positiva ou negativa na taxa de desemprego do país no mesmo período para todos os governos. No entanto, isto só foi possível para os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, visto que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) só começou a apresentar a série histórica a partir de 2012. Estes dados também foram obtidos no site do IBGE.

Com relação à quantidade de escândalos de corrupção ligados ao governo, foi reproduzido o índice proposto por Anibal Pérez-Liñán (2007), expresso na fórmula " $St = (Nt/t) \times 100$ ". Nesta fórmula,

“St” é o valor do índice para o mês “t” do período de exercício da Presidência; “Nt” é o número total de escândalos desde o começo da administração; e “t” corresponde ao número de unidades de tempo (meses em exercício) decorridas, que, nesse caso, foram contabilizados apenas como meses completos. O objetivo do índice é expressar a razão entre o total de “*exposés*” e o tempo (em meses) de exercício de uma administração, de modo a demonstrar a dimensão em que um governo é afetado por escândalos acumulados ao longo de seu mandato.

Para os fins deste artigo, foram considerados como escândalos: os episódios de corrupção ou alguma forma de abuso de poder envolvendo o presidente, seus colaboradores próximos, particularmente seus secretários e ministros, ou seus familiares. Não se pretende entrar no mérito da veracidade das acusações, importando aqui tão somente sua divulgação na imprensa.

A maior parte desse segundo grupo de variáveis foi escolhida com base nos trabalhos de Aníbal Pérez-Liñán (2007, 2014) que tratam sobre o impeachment e o novo padrão de instabilidade política da América Latina, nos quais o autor elenca uma série de variáveis que, muitas vezes conjugadas, tornam a queda do presidente um fenômeno possível. Por sua vez, a presente pesquisa pode demonstrar se a presença dessas variáveis pode, ainda que isoladamente, influenciar no aumento dos pedidos de impeachment do Presidente da República no Brasil.

Para investigar a existência de comportamentos estratégicos por parte dos proponentes político-partidários na interposição dos pedidos de impeachment foram analisadas falas proferidas em entrevistas concedidas a veículos da imprensa, como o jornal Folha de São Paulo, com ênfase em pronunciamentos e em declarações que se coadunem com o conteúdo das denúncias por crimes de responsabilidade que integrantes desses partidos tenham protocolado junto à Câmara dos Deputados. A análise das entrevistas concedidas à imprensa também se mostrou relevante quanto ao comportamento de outros atores, como os grupos de mobilização política e integrantes da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a qual também foi responsável por pedidos de impeachment presidencial no período.

A análise dos pronunciamentos de parlamentares foi conjugada com a investigação sobre os partidos pertencentes à coalizão governista e, conseqüentemente, quais partidos não pertencem a ela. A existência do comportamento estratégico da oposição no acionamento de instâncias judiciais, como o STF, já foi abordada em trabalhos anteriores. Neste artigo, foi analisado o comportamento das oposições no que diz respeito às denúncias por crime de responsabilidade do Presidente da República.

As variáveis analisadas podem ser sistematizadas de acordo com o quadro abaixo.

Quadro 1 – Sistematização das variáveis de análise

Variável	Dado		
Proponentes das denúncias	Organização da sociedade civil		
	Indivíduo		
	Grupos de mobilização		
	Com vínculo partidário	Pertencente à coalizão do governo	
		Não pertencente à coalizão do governo	
Presidente denunciado / Mandato presidencial	Collor	15 mar. 1990 – 29 dez. 1992	
	Itamar	29 dez. 1992 – 31 dez. 1994	
	FHC I	01 jan. 1995 – 31 dez. 1998	

	FHC II	01 jan. 1999 – 31 dez. 2002
	Lula I	01 jan. 2002 – 31 dez. 2006
	Lula II	01 jan. 2006 – 31 dez. 2010
	Dilma I	01 jan. 2011 – 31 dez. 2014
	Dilma II	01 jan. 2015 – 31 ago. 2016
	Temer	31 ago. 2016 – 31 dez. 2018
Tipo de acusação	Corrupção/Improbidade	
	Política considerada lesiva ao país	
	Outras infrações da Lei 1.079/1950	
	Outras condutas (não se encaixa nas anteriores)	
Período do mandato em que o pedido foi interposto	Primeiros dois anos	
	Últimos dois anos	
Presidente da Câmara dos Deputados responsável pela análise do pedido	Pertencente à coalizão governista	
	Não pertencente à coalizão governista	
Decisão do Presidente da Câmara dos Deputados	Rejeitou o pedido	
	Aceitou o pedido	
Período transcorrido da interposição até a decisão do Presidente da Câmara	Menos de 1 mês	
	De 1 mês a 6 meses	
	De 6 meses a 1 ano	
	Mais de um ano	
	Perda de objeto	
Taxa crescimento do PIB nos 4 trimestres anteriores	Negativo	
	Positivo	
Taxa de desemprego (em relação a 3 meses antes da interposição do pedido)	Positivo (ruim)	
	Negativo (bom)	
	Sem variação	
Índice de escândalos de corrupção “St”	Acima de 100 pontos	
	Entre 50 e 100 pontos	
	Abaixo de 50 pontos	
Existência de protestos pedindo a saída do Presidente (até 1 mês antes da denúncia)	Sim	
	Não	
Manifestações pró-Presidente (até 1 mês antes do pedido)	Sim	
	Não	
Variação nos índices de aprovação do governo nos 3 meses anteriores	Positiva	
	Negativa	
	Sem variação	
Nível do índice de pessoas que consideram o governo ótimo/bom	Acima de 40% (ou com trajetória em direção a tal)	
	Abaixo de 40% (ou com trajetória em direção a tal)	
	Indisponível	

4 Tipos de pedidos

Apesar da relativa heterogeneidade dos pedidos de impeachment apresentados contra os ocupantes da Presidência da República no período em análise, foi possível identificar certos padrões de denúncias que tendem a se repetir, especialmente em circunstâncias políticas e sociais que apresentam algum tipo de similaridade ou, ainda, a depender do tipo de proponente.

Sendo assim, os tipos de pedidos de impeachment identificados foram classificados da seguinte maneira: (1) alto impacto político, (2) de médio impacto político e (3) baixo ou sem impacto político.

Os pedidos de impeachment de alto impacto político recebem esse nome porque, de modo geral, são denúncias apresentadas em contextos que reúnem elementos de maior ameaça ao mandato presidencial. Seus autores podem se encaixar em qualquer um dos grupos de proponentes apresentados na seção anterior, desde que o contexto exógeno indique condições concretas minimamente favoráveis à remoção do presidente.

Para ser classificado como de alto impacto, um pedido deve apresentar, *simultaneamente*, as seguintes características: proponente com projeção social nacional; atenção midiática dada ao pedido; vinculação temporal com grandes protestos pedindo a remoção do Presidente. Foi constatado também que todos os pedidos nesta categoria foram interpostos em momentos de aprovação baixa do governo, com índice de avaliação como ótimo ou bom abaixo de 20%. Um dos pedidos classificados nesta categoria foi aceito pelo Presidente da Câmara.

Os pedidos de impeachment de médio impacto político, por sua vez, foram denominados assim por possuírem características que lhes dão certa repercussão social, mas que, no momento da interposição, não conseguem obter o mesmo grau de visibilidade e tampouco adquirir a mesma capacidade de ameaçar o mandato presidencial que o tipo anterior. Em muitos casos, seus proponentes aparentam estar em busca de algum ganho político, seja na forma de exposição midiática, seja por meio da afirmação de postura contrária a determinadas políticas ou a uma administração que não conta com apoio popular.

Tais pedidos são, na maior parte, feitos por proponentes com vínculo político-partidário. Além disso, assim como nos pedidos de alto impacto político, os pedidos de médio impacto podem, por vezes, contar com razoável atenção da mídia. Sendo assim, foram considerados de médio impacto os pedidos que apresentavam: proponente com projeção social nacional, podendo estar temporalmente vinculados a grandes protestos ou, alternativamente, ter proponentes com projeção social nacional e receber atenção midiática quando não vinculados a protestos midiáticos; são indiferentes os índices de aprovação do governo. Apenas uma das denúncias desse tipo foi aceita pelo Presidente da Câmara.

Finalmente, os pedidos de impeachment de baixo ou sem impacto político são aqueles que aparecem com maior frequência e, em sua grande maioria, tendem a trazer manifestações de cunho individualizado, muitas vezes expressando protesto ou indignação em razão de determinadas políticas ou escândalos envolvendo o governo. As principais características deste tipo de pedido são: ausência de projeção nacional do proponente e a ausência de atenção midiática dada ao pedido. Com relação a índices de aprovação e a presença de protestos contra o presidente, são indiferentes.

A partir dos critérios definidos pela pesquisa e a identificação das características de cada denúncia, chegou-se ao cenário sistematizado no quadro abaixo. Ele contém apenas aquelas variáveis que se mostraram relevantes para distinguir os tipos e que, de fato, contribuem para a distinção.

Quadro 2 - Tipos de pedidos de impeachment e suas características (Brasil, 1990-2018)

Tipo	Proponente	Presidente da Câmara aceitou	Contexto		
			Atenção da mídia	Protestos	Aprovação do governo**
Alto	Com projeção social	Talvez	Sim	Sim	Baixa
Médio	Com projeção social	Talvez	Pode estar presente*	Pode estar presente	Indiferente
Baixo	Sem projeção social	Não	Não	Indiferente	Indiferente

* Os pedidos foram considerados de médio impacto quando houve: atenção da mídia, mas ausência de protestos pelo impeachment; ou, presença de protestos pelo impeachment e ausência de cobertura midiática. A presença simultânea das duas variáveis (protestos e atenção da mídia) leva à classificação como alto impacto político.

** Em períodos cuja aprovação do governo (avaliação como ótimo ou bom) estava acima de 40%, houve redução do número de pedidos em todas as categorias identificadas.

Nas próximas seções, os tipos de pedidos de impeachment e suas características serão explorados com mais detalhes. Antes disso, apresenta-se a classificação desses pedidos, conforme os critérios apontados acima.

Tabela 1 - Incidência dos tipos de pedidos de impeachment (Brasil, 1988-2018)

Presidente	Alto	Médio	Baixo	Total
Collor	1	6	22	29
Itamar	0	1	3	4
FHC	1	11	13	25
Lula	0	3	34	37
Dilma	1	14	53	68
Temer	1	12	18	31
Total	4	47	143	194

Fonte: BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS (2019).

4.1 Pedidos de impeachment de alto impacto político

Este tipo de denúncia forma o grupo mais incomum encontrado ao longo do período, representado por apenas quatro pedidos (ver tabela 1). Foram considerados como de alto impacto político os pedidos de impeachment que reuniram, na época da interposição, certas características que lhes conferiam repercussão muito superior à maior parte das outras denúncias: um contexto temporalmente próximo a grandes manifestações pelo impeachment do presidente; proponentes com projeção nacional ou tornados conhecidos em razão de cobertura midiática; e uma cobertura midiática dada ao próprio pedido de impeachment.

Considerou-se que estas características denotam maior ameaça ao presidente em razão da associação entre mobilizações desfavoráveis ao governo advindas tanto de grandes parcelas da população como da imprensa. Outrossim, mobilizações pautando a ideia de *remoção* do governante.

No que se refere à projeção dos proponentes – critério que também foi aplicado aos pedidos de médio impacto –, ficaram de fora desse grupo aqueles pedidos que vinham de proponentes cuja projeção era meramente local ou regional, como vereadores, deputados estaduais e organizações da sociedade civil de atuação local. A projeção mínima considerada para os atores político-partidários teve como critério a ocupação cargos a partir de deputado federal, sendo considerados também os

membros partidários proeminentes, como os presidentes de partidos, ainda que estes não ocupassem cargo de nível federal. Tal escolha leva em consideração a suposição de que tais atores teriam maior acesso a veículos de comunicação de alcance nacional do que aqueles que ocupam meramente o cargo de deputado estadual. Foram levados em conta, também, os líderes e porta-vozes de grupos de mobilização política, além de organizações da sociedade civil de projeção nacional.

De modo geral, os pedidos de alto impacto político estão relacionados a um contexto de altos índices de escândalos de corrupção, desempenho ruim em termos de aprovação popular e a existência de amplos protestos requerendo a saída do presidente, além de situações em que este enfrenta problemas na gestão da coalizão. É possível que apenas os pedidos interpostos em contextos que apresentam tais características tenham como objetivo *imediato* a destituição do Chefe do Poder Executivo, em razão de as circunstâncias possibilitarem crença genuína por parte dos autores na capacidade de se atingir esse resultado.

No entanto, para esta pesquisa, optou-se por classificar os tipos de pedidos de acordo com as características objetivas das denúncias em termos de possíveis impactos, deixando de lado o aspecto da intenção subjetiva. Isto porque é possível que muitos pedidos classificados como de baixo ou médio impacto político tenham sido de fato interpostos com base na intenção ou no desejo de obter como resultado imediato a remoção do presidente. No entanto, na medida em que grande parte deles, notadamente os de baixo ou sem impacto, foi apresentada em contextos de pouca ou nenhuma ameaça à continuidade do mandato presidencial, suas eventuais intenções não encontravam bases realistas mínimas.

Em razão dessa distinção entre a intencionalidade e as características objetivas mais amplas, preferiu-se usar a expressão “tipos” de pedidos de impeachment em vez da palavra “usos”, visto que esta tenderia a denotar a intencionalidade individual ou do grupo responsável pela denúncia.

Um exemplo de pedido de alto impacto pode ser encontrado na denúncia feita por Barbosa Lima Sobrinho e Marcelo Lavenère Machado, proposta no ápice das manifestações que pediam o impeachment de Collor, em 1992 (OAB..., 18 ago. 1992). Ao passo que os protestos se tornavam frequentes e reuniam número cada vez maior de pessoas em cada vez mais cidades, a aprovação popular de Collor não apenas vinha em trajetória negativa, como encontrava-se em patamares inferiores a 15% (DATAFOLHA, 01 jun. 1992). O descontentamento popular expresso nas ruas e nas pesquisas de popularidade estavam relacionados com o alto índice de escândalos de corrupção acumulados ao longo do governo, que atingiu 166,66 pontos à época da interposição do pedido de impeachment proposto por Sobrinho e Machado, aceito pelo Presidente da Câmara dos Deputados. O contexto de dificuldades políticas de Collor era ainda mais grave pelo fato de que o Presidente da Câmara, Ibsen Pinheiro (PMDB), não estava atrelado à base de sustentação do governo. Na realidade, o partido havia abandonado a base em outubro de 1990 (SANTOS, 2006).

Importa ressaltar o papel da imprensa no contexto do processo. Em atitude ainda mais explícita do que na época do impeachment de Dilma Rousseff, a Folha de São Paulo expressou em editoriais trazidos na capa seu apoio aos protestos e ao fim do mandato de Collor (FOLHA DE SÃO PAULO, 30 jun. 1992), como é exemplo da chamada “use preto em protesto” e do editorial intitulado “Luto”. A imprensa também teve papel fundamental na divulgação do pedido impeachment em questão

logo aceito pelo Presidente da Câmara, em contraste com a ampla maioria de pedidos de impeachment protocolados antes e que não ganharam qualquer menção no Jornal (OAB ORGANIZA..., 24 jul. 1992).

Detalhe que não pode passar despercebido é o comportamento das oposições em relação ao impedimento de Collor, ainda que estas não tenham sido autoras do pedido que levou ao impeachment do presidente. Muito antes de os processos de impeachment se tornarem uma realidade relativamente comum na América Latina e antes dos estudos que viriam a destacar a importância da pressão popular na interrupção de mandatos presidenciais por meio de impeachment (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014), políticos ligados, por exemplo, ao PMDB e ao PT, já afirmavam que os protestos de rua seriam fundamentais para o impeachment de Collor (GREENLEES, 06 ago. 1992). Mais do que isso, a direção do PMDB na época avaliava, pouco menos de um mês antes do acolhimento da denúncia contra Collor, que “[...] a mobilização social é muito baixa no momento. Caso essa situação não seja revertida, avalia-se no PMDB, Collor poderá derrubar o pedido de impeachment e governar sob a tutela do PFL” (GREENLEES, 06 ago. 1992). A intenção de promover esta reversão para fazer avançar o impeachment, no entanto, era clara por parte das oposições, como fica implícito nas palavras de José Dirceu, ao afirmar que “não vai ser fácil, vai ser uma guerra” (GREENLEES, 06 ago. 1992).

Os protestos que antecederam o impedimento de Dilma Rousseff, por sua vez, embora contassem, ao final, com o apoio e a participação mais decidida de partidos da oposição, tiveram como destaque a presença do que aqui foram denominados grupos de mobilização política, como MBL, Movimento nas Ruas contra a Corrupção e Revoltados Online. Estes movimentos políticos relativamente recentes, à semelhança dos atores que pressionaram pelo impeachment de Collor, demonstraram também crer na capacidade de suas demonstrações em criarem as condições favoráveis à destituição da Presidenta (URIBE, 14 abr. 2015). Os partidos de oposição, por sua vez, em especial o PSDB, tiveram comportamento reticente quando do início das manifestações pelo impeachment no início de 2015 (TIRAR..., 10 mar. 2015), em contraste com a convicção e o entusiasmo dos grupos de mobilização. A partir de julho, o PSDB passaria a apoiar as manifestações pela saída de Dilma e, em abril de 2016, lideranças do partido defenderiam que o partido participasse do governo Temer (ZANINI; NERY, 26 abr. 2016).

Além da cobertura midiática, das manifestações de rua, dos baixos índices de popularidade e dos escândalos a afetarem os governos, outro elemento que pode apontar para uma sensação de efetiva ameaça de impedimento é a própria reação do governo ou de seus apoiadores. Um dos pedidos que parece ter representado ameaça considerável a FHC e foi considerado como de alto impacto político estava vinculado a um escândalo que envolvia o presidente diretamente em atos de improbidade na privatização da Telebrás (RODRIGUES; LOBATO, 25 maio 1999), o qual não chegou a elevar grandemente o índice de escândalos do Presidente², mas foi suficiente para gerar revolta popular que, somada às políticas de austeridade e privatizações, resultou na “Marcha dos 100 mil” (FHC..., 26 ago. 1999).

Ao final da marcha, que percorreu parte do país até chegar em Brasília, foi entregue um pedido de impeachment assinado por cidadãos e movimentos sociais, havendo cobertura considerável da

² Na época do pedido de impeachment, interposto em 16 de maio de 2001, foi identificado o momento em que o índice de escândalos atingiu o patamar mais alto para o governo FHC. O governo havia sido atingido por 40 escândalos em 76 meses completos de mandato. A aplicação do índice se traduz em 52,62 pontos, considerado médio para fins deste trabalho.

imprensa ao longo de toda a sequência de acontecimentos. Consta que partidos de oposição participaram ativamente das mobilizações e, até pouco tempo antes da chegada da marcha em Brasília, pretendiam apresentar um manifesto que demandava a abertura de uma CPI e de um processo de impeachment contra FHC, sendo que outros preferiam a renúncia, como o PDT (RACHA..., 25 ago. 1999).

No entanto, a demanda pelo processo de impeachment não encontrava apoio em setores importantes que participaram da manifestação, como CNBB, OAB e ABI, o que acabou enfraquecendo o movimento pelo impeachment. Isto fez com que os partidos de oposição, principalmente o PT, decidissem excluir a demanda pela remoção presidencial do manifesto, colocando seu foco na instauração de uma CPI da privatização da Telebrás, e acabassem não assinando o pedido de impeachment.

Apesar disso, o movimento foi suficiente para provocar reações fortes por parte de setores governistas, com acusações de golpismo, retórica semelhante à utilizada por Dilma e seus apoiadores nos anos de 2015 e 2016 e também por Collor, em 1992 (MANIFESTAÇÃO..., 15 ago. 1992). Na ocasião, Aécio Neves afirmou: “reagiremos com a mesma violência com que vierem os ataques. Não estamos defendendo o presidente propriamente, mas a democracia. O movimento se transformou na busca da quebra institucional com o pedido de renúncia” (MADUEÑO, 21 ago. 1999).

Além das manifestações contra o Presidente, a popularidade de FHC havia atingido níveis consideravelmente baixos, entre 16% e 13%, elemento que era acompanhado por uma retração do PIB no trimestre anterior (IBGEa, s.d.). Diferentemente do que aconteceu com Collor e Dilma, FHC possuía um aliado na Presidência da Câmara dos Deputados, o que, em tese, daria mais tranquilidade com relação à continuidade de seu mandato.

A presença de um Presidente da Câmara vinculado à base governista e de uma sólida coalizão no Congresso, em especial na Câmara dos Deputados, de modo a barrar o prosseguimento de processos contra o Presidente da República, provavelmente foi elemento fundamental na manutenção de Michel Temer no cargo após os escândalos que começaram a aparecer contra seu governo já no ano de 2016 (TEMER..., 21 nov. 2016). Embora Temer tenha desde o início de sua administração lidado com uma aprovação muito baixa e um índice de escândalos muito elevado, a efetiva ameaça de impedimento parece ter ganhado fôlego a partir do escândalo envolvendo a divulgação de uma conversa dele com o empresário Joesley Batista, em maio de 2017, onde, entre outras coisas, teria ficado acertado o silêncio de Eduardo Cunha (PMDB), por meio de pagamentos em dinheiro.

Em meio às manifestações contra Temer que, em Brasília, reuniram entre 45 mil (segundo a PM) e 150 mil pessoas (segundo os organizadores), o pedido que melhor poderia se encaixar na modalidade de alto impacto político foi o do Conselho Federal da OAB. Semelhante situação parece ter ocorrido quando a mesma instituição propôs o impedimento de Dilma em 2016. Diferentemente do que ocorreu com Dilma, no caso de Temer, ainda não havia qualquer pedido de impeachment tramitando na Câmara, como havia na época do pedido da OAB contra sua antecessora. Assim, seria pouco provável que o objetivo imediato do Conselho da OAB fosse a abertura de um segundo processo contra Dilma, quando um dos pedidos já havia sido aceito pelo Presidente da Câmara. No entanto, as condições que caracterizam este pedido como de alto impacto estavam presentes, como a cobertura midiática

recebida (FALCÃO, 27 mar. 2016), o proponente com projeção nacional e o vínculo temporal com grandes manifestações pelo impeachment de Dilma.

No caso de Temer, as condições de turbulência social e política, junto com a cobertura intensa da mídia – o índice de escândalos contra Temer somava 287,5 pontos por volta do dia 25 de maio de 2017³ – podem ter levado o Conselho Federal da OAB a querer dar início ao processo de destituição do presidente. Isto não retira o caráter político mais amplo do pedido, no sentido de mostrar à sociedade um compromisso da OAB com princípios éticos da administração pública e contra o mau uso do cargo público, enquanto estaria demonstrada a coerência da instituição, visto que, pouco tempo antes, havia pedido também o impeachment de Dilma. Essa ambivalência em relação à finalidade dos pedidos também pode ser interpretada nos pedidos de impeachment interpostos por atores político-partidários contra Temer, bem como pelos atores políticos não partidários durante a crise final do governo Dilma Rousseff.

Paradoxalmente, o pedido interposto por Janaína Paschoal, Miguel Reale Jr. e Hélio Bicudo, aceito pelo Presidente da Câmara Eduardo Cunha, acabou sendo considerado como de médio impacto, visto que, na ocasião da sua interposição, não estavam presentes todas as características de um pedido de alto impacto político. Mais precisamente, embora o pedido em questão tenha sido feito por autores relativamente conhecidos – Reale Jr. era ex-ministro do governo FHC e Bicudo foi deputado federal e vice-prefeito de São Paulo pelo PT e autor de pedidos de impeachment contra Collor – e recebido atenção da imprensa (OPOSIÇÃO..., 22 out. 2015), não há registro de grandes manifestações contra Dilma em período próximo à data de interposição da denúncia na Câmara dos Deputados.

Em si mesmo, o pedido que acabou levando ao impeachment de Dilma não cumpria os requisitos para ser considerado de alto impacto à época de sua interposição. Ele teve a sua notoriedade porque, no “estoque” de pedidos à disposição, o Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha o escolheu como aquele que seria admitido. De fato, o contexto político e o interesse estratégico de Cunha é que tornaram viável que um pedido tivesse sido aceito e desse início ao processo de impeachment propriamente dito. Fica evidente, portanto, a importância do Presidente da Câmara na destinação que será dada aos pedidos de impeachment presidencial.

O pedido proposto pelo Conselho Federal da OAB contra Dilma, considerado como de alto impacto político, foi interposto somente em março de 2016, quando a denúncia interposta por Reale Jr., Bicudo e Paschoal já havia sido acolhida pelo Presidente da Câmara dos Deputados, aguardando apenas a votação de admissibilidade a ser feita pelo plenário da Câmara. No entanto, a denúncia proposta pelo Conselho da OAB, em contraste com o pedido acolhido por Eduardo Cunha, além de reunir as características de cobertura midiática e projeção do proponente, foi proposta poucos dias após manifestação na Avenida Paulista que a Folha de São Paulo descreveu como a “maior da história”, o que certamente lhe garantiu impacto maior (ATO ANTI-DILMA..., 14 mar. 2016).

³ Em 25 de maio de 2017, o governo Temer acumulava 23 escândalos em oito meses de mandato como Presidente da República (não foi considerado aqui o tempo como interino antes da destituição definitiva de Dilma). O índice revela 287,5 pontos, nível considerado alto para fins deste trabalho.

4.2 Pedidos de impeachment de médio impacto político

Os pedidos de médio impacto político foram definidos assim por apresentarem impacto menor em relação aos pedidos anteriores e, portanto, por constituírem pouca ameaça real ao mandato dos presidentes – se considerados no momento de sua interposição. Nesse sentido, costumam apresentar características em comum com o tipo anterior, mas nunca apresentam todas *simultaneamente*.

Assim, um pedido foi considerado de médio impacto quando a denúncia em si obteve cobertura midiática e seu autor era conhecido (ou tornou-se conhecido) do público em geral, mas não estava temporalmente vinculado a nenhuma manifestação de grandes proporções que pautasse a remoção do Presidente. Também foram considerados de médio impacto os pedidos que possuíam autores com alguma projeção nacional e contavam com mobilizações de grande escala, mas que não receberam atenção por parte da imprensa.

Em geral, grande parte destes pedidos guarda estreita relação com a atuação de proponentes político-partidários, embora seja possível encontrar as características dessa categoria em denúncias propostas por organizações da sociedade civil, grupos de mobilização política e até mesmo indivíduos. Como mencionado anteriormente, é possível que pedidos elencados aqui também tivessem o objetivo secundário ou concomitante de promover a queda do presidente, a depender das circunstâncias.

Contudo, nota-se que muitas vezes os autores desse tipo de denúncia não parecem estar preocupados em identificar se as condições exógenas são favoráveis ao impedimento do governante, o que parece ser o caso quando certos pedidos surgem em contextos políticos de baixo índice de escândalos, boas condições de popularidade e ausência de manifestações contra o presidente.

Exemplos desse tipo de pedido podem ser identificados nas primeiras denúncias por crime de responsabilidade contra Collor, algumas protocoladas já no primeiro ano de seu governo. Embora a popularidade de Collor tivesse entrado em trajetória descendente desde os primeiros meses de administração (DATAFOLHA, 01 jun. 1992) e o país viesse a passar por uma profunda recessão em 1991 (IBGEb, s.d.), não haviam mobilizações populares pelo impeachment, e o índice de escândalos era considerado baixo, atingindo apenas 45,15 pontos em maio de 1991⁴.

No entanto, em razão de medidas impopulares que eram adotadas pelo governo, faz sentido pensar que os partidos ou, pelo menos, seus parlamentares considerados individualmente, buscavam marcar seus posicionamentos como contrários àquelas medidas.

Em 1990, os deputados federais Mauricio Rosilindo Fruet (PSDB) e Ademir Andrade (PSB) apresentaram, cada um, denúncia por crime de responsabilidade, acusando o presidente de omissão por não regulamentação de lei sobre participação e reparação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na exploração de recursos minerais e hídricos.

O pedido interposto pela deputada federal Cidinha Campos (PDT), em maio de 1991, pedia o impeachment de Collor em razão de sua política atentatória aos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, enquanto que, no mês anterior, o deputado federal Hélio Bicudo (PT) propôs pedido no qual contestava, entre outras coisas, medida do governo que restringia revisões

⁴ Em 9 de maio de 1991, data do pedido proposto pela deputada federal Cidinha Campos, do PDT, o número de escândalos do governo Collor era de apenas seis em 13 meses completos de mandato. Aplicando-se o índice St, obtém-se 45,15 pontos, nível considerado baixo para fins deste trabalho.

salariais. Aparentemente, o propósito dos parlamentares era demonstrar rechaço a medidas (ou omissões) do presidente contrárias aos interesses de suas bases eleitorais.

Durante o governo de Itamar Franco, o deputado federal Carlos Lupi (PDT) interpôs pedido de impeachment do presidente pouco antes de seu partido desembarcar do governo, em abril de 1993. O motivo principal era o que o autor definiu como um tendencioso processo de privatização da CSN. Além de apontar a existência de “falcatruas” no processo, o autor utiliza a maior parte do pedido para anunciar a violação da soberania do país e denunciar a existência de grupos internacionais com interesses contrários aos nacionais.

Semelhantes argumentos são encontrados em pedidos de impeachment protocolados por membros do próprio PDT, além do PT, PCdoB e PSB durante o período da administração de FHC, ao contestarem o modelo de política econômica adotado na época, e também por alguns pedidos dirigidos aos governos do PT, como aquele interposto por um candidato a deputado federal pelo PSDB que, em outubro de 2014, acusava o governo Dilma de subordinar os interesses brasileiros ao Foro de São Paulo.

No entanto, uma parte dos pedidos que foram considerados como de médio impacto nem sempre levanta argumentos de crítica ao programa político adotado pelo governo. Muitas vezes, os conteúdos das denúncias são muito similares aos dos pedidos identificados como de alto ou baixo impacto político (por exemplo, denunciando atos de improbidade), com a diferença residindo no fato de que os pedidos de médio impacto provêm de atores de maior projeção, em muitos casos efetivamente alcançando uma repercussão midiática para suas atuações, o que pode gerar ganhos políticos.

É possível que os pedidos apresentados por atores político-partidários logo após o escândalo do governo Temer que envolvia o empresário Joesley Batista possam ter também o objetivo de levar ao término do mandato. No entanto, observa-se que houve pedidos interpostos imediatamente após a divulgação da notícia, como o do deputado federal Alessandro Molon (Rede Sustentabilidade), interposto no mesmo dia (DELATOR..., 18 maio 2017). Parecia que estava em curso uma corrida para saber quem seria o primeiro a pedir a destituição do presidente que, então, contava com popularidade baixíssima e era percebido como corrupto.

Já em novembro de 2016, pouco tempo após a destituição de Dilma, Raimundo Luiz Silva Araújo (PSOL) havia pedido o impeachment de Temer também com acusações de improbidade, sendo o primeiro pedido contra Temer durante seu mandato como presidente⁵.

O caso dos grupos de mobilização política que pressionaram pela queda de Dilma Rousseff ao mesmo tempo em que apresentavam pedidos de impeachment merece atenção, pois parece ser um caso de sucesso em termos de ganhos políticos. Assinantes de diferentes pedidos de impeachment durante os anos de 2015 e 2016, Carla Zambelli (Nas Ruas Contra a Corrupção), Kim Kataguirí (Movimento Brasil Livre), Beatriz Kicis e Alexandre Frota (Revoltados Online) acabaram sendo eleitos a cargos de deputados federais em 2018, além de outros membros desses movimentos que ascenderam a cargos nas instâncias subnacionais. O próprio atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, foi

⁵ Temer também foi objeto de pedido de impeachment quando atuava como Vice-Presidente. Houve quatro, dos quais um motivou liminar do Ministro do STF, Marco Aurélio, em 2016, que determinava que Eduardo Cunha o aceitasse e instalasse comissão especial para apurar se o Vice também era responsável por pedaladas fiscais. Todavia, o processo foi deixado intencionalmente em suspenso: a comissão nunca chegou a funcionar porque os partidos não indicaram os seus integrantes (BECKER, 2017).

autor individual de pelo menos três pedidos de impeachment de Dilma Rousseff quando era deputado federal, primeiro pelo PP⁶ e, depois, pelo PSC.

Embora este tipo de pedido, em muitos casos, não seja relacionado a grandes mobilizações pela remoção do presidente e, portanto, prescindida de condições propícias ao impeachment para ser apresentado, percebe-se que a variável do índice de aprovação (ótimo ou bom) possui impacto negativo na sua interposição, visto que uma aprovação acima de 40% do presidente parece ter coibido a interposição de maiores quantidades em todos os tipos de pedidos, incluindo os de médio impacto e mesmo aqueles que demonstravam ter objetivos imediatos de mera expressão de contrariedade ou exercício de pressão política.

Como já mencionado anteriormente, o pedido assinado por Reale Jr., Bicudo e Paschoal acabou sendo considerado como de médio impacto. Embora elementos de instabilidade já se encontrassem presentes, como a popularidade extremamente baixa, tendo o índice de avaliação da Presidenta como ótimo ou bom atingido níveis entre 8% e 10%, ainda que em trajetória levemente positiva (REPROVAÇÃO..., 11 abr. 2016), os protestos numerosos e frequentes ao longo de 2015 haviam, temporariamente, arrefecido na época da interposição do pedido. A situação logo pioraria em termos de mobilização popular pró-impeachment. Contudo, o impacto causado no momento da apresentação do pedido de impedimento junto à Câmara dos Deputados acabou sendo menor do que teria sido em um contexto de amplas manifestações. À época da aceitação do pedido que levou à remoção de Dilma, o número de pedidos era tão numeroso que Eduardo Cunha aparentemente pôde se dar ao luxo de escolher, dentro muitos, aquele que seria acolhido. Em outras palavras, a aceitação do pedido de impeachment pelo Presidente da Câmara não está, necessariamente, vinculada ao impacto político apresentado no momento da interposição.

4.3 Pedidos de impeachment de baixo ou sem impacto político

Nesta classificação encontra-se a grande maioria dos pedidos de impeachment contra presidentes da República no Brasil no período estudado. Estes pedidos não recebem nenhuma atenção da imprensa e são propostos por atores que possuem pouca ou nenhuma notoriedade, o que, em parte, explica o desconhecimento generalizado sobre essas numerosas denúncias. Em geral, pedidos desse tipo não estão necessariamente relacionados a grandes manifestações, crises econômicas ou sequer a índices de escândalos considerados altos, embora eles frequentemente façam referência a supostos atos de corrupção e em muitos casos acompanhem mobilizações pelo impeachment dos presidentes. Outrossim, existem diversos pedidos elencados nesta subseção que se caracterizam como manifestações de indignação contra escândalos, pronunciamentos ou políticas específicas veiculadas pela imprensa, além de pedidos com conteúdo completamente esdrúxulo.

Diversos fatores podem ter sido razões suficientes para a interposição desses pedidos: desde uma preocupação genuína com a ética na política e, por isso, a eventual intenção – pouco realista – de

⁶ Bolsonaro foi responsável por um dos poucos pedidos de impeachment oriundos de um partido que, na época, ainda fazia parte da base de apoio do governo Dilma Rousseff, o PP. O fato também evidencia o caráter pouco disciplinado dele frente aos partidos, sua relativa pouca relevância parlamentar, assim como a intenção de se destacar como um “outsider” político, apesar da longa trajetória como deputado federal, o que seria ativo importante para se viabilizar frente à opinião pública como candidato presidencial.

remover o Presidente que não a teria respeitado e cometido crime de responsabilidade até uma compreensão equivocada dos fatos, a mera ignorância ou falta de instrução.

No entanto, deve-se ressaltar que é possível que exista uma quantidade cada vez maior de pedidos de impeachment que, nos tempos recentes, extrapolam esta distinção entre pedidos de impeachment de impacto médio e aqueles de baixo ou sem impacto político em razão do ganho de importância das redes sociais.

Guardadas as devidas ressalvas relativas a períodos mais recentes, pode-se ver claramente a diferença de tratamento dado pela imprensa aos pedidos interpostos por indivíduos desconhecidos e organizações de âmbito local que, em alguns casos, atacavam as mesmas medidas ou escândalos mencionados em denúncias políticas propostas por atores político-partidários da oposição.

Cabe notar que diversos exemplos relevantes de pedidos de médio impacto – principalmente aqueles oriundos de políticos vinculados a partidos de oposição – podem ser encontrados durante os governos de Collor e FHC, o que poderia gerar a impressão errônea de que os únicos setores responsáveis pelos pedidos de impeachment da época seriam os partidos de oposição. Acontece que estes, como seria de se esperar, receberam atenção das matérias jornalísticas em razão da notoriedade de seus autores, embora essa atenção midiática possivelmente tivesse maior intensidade nos períodos em que as condições para impeachment estavam presentes. Por sua vez, aqueles protocolados por cidadãos comuns, muitos possuindo credenciais jurídicas em razão de suas formações profissionais, foram simplesmente ignorados.

Um contraste que merece ser destacado é a diferença marcante entre os tipos de pedidos predominantes durante os governos Lula e FHC. Enquanto este apresentou um percentual relativamente elevado de pedidos oriundos de atores político-partidários – embora o número de pedidos apresentados por cidadãos comuns fosse importante e majoritário –, Lula não apenas teve poucos pedidos considerados como de médio impacto político, como teve apenas uma parcela diminuta dos pedidos com origem em setores político-partidários, ainda que todos de oposição. A grande maioria dos pedidos recebidos por Lula foi classificada como de baixo ou sem impacto, não representando quaisquer resultados políticos para seus atores e, menos ainda, levando a alguma ameaça séria ao presidente. Percebe-se, no entanto, que estes pedidos se multiplicaram grandemente durante o período dos sucessivos escândalos relativos ao mensalão, no qual a popularidade de Lula foi severamente afetada e o índice de escândalos ultrapassou o patamar de 100 pontos de tal maneira que permaneceu em nível considerado alto até o fim de seu mandato⁷.

Cabe mencionar ainda os vários pedidos de impeachment sem impacto político que contestavam políticas implementadas pelos governos ou suas ideologias (reais ou imaginadas), como foi no caso das denúncias que condenavam as medidas de austeridade implementadas nos governos Collor, FHC e Temer por cidadãos e algumas organizações da sociedade civil. Existiam ainda outros como os diversos pedidos feitos pelo cidadão Celio Evangelista Ferreira do Nascimento, responsável por diversos pedidos de impeachment contra FHC, Lula e Dilma, nos quais fazia verdadeiros discursos

⁷ Na época do último pedido de impeachment interposto ainda durante o governo Lula, em 14 de dezembro de 2010, o governo já havia sido afetado por 146 escândalos em 95 meses completos de mandato. Aplicando-se a fórmula $St = 146/95 \times 100$, obtém-se 153,68 pontos, índice considerado alto para fins deste trabalho.

políticos em defesa de uma ordem política conservadora e hierárquica, criticando tanto o “neoliberalismo” de FHC quanto o “comunismo marginal” de Lula e Dilma.

Outro exemplo pode ser observado nos numerosos pedidos de impeachment feitos pelo advogado Luís Carlos Crema, muitos com o conteúdo praticamente repetido, onde muitas vezes criticava uma suposta subordinação dos governos petistas aos países “bolivarianos” e criticava também programas como o “Mais Médicos”.

5 Considerações finais

A presente pesquisa analisou 194 pedidos de impeachment contra o Presidente da República interpostos contra governantes eleitos entre os anos de 1988 e 2018 com o objetivo de estabelecer uma classificação dos tipos de pedidos interpostos no período. Assim, foi feito um agrupamento classificatório dos tipos de pedidos com base nas características gerais das denúncias no que diz respeito a seus impactos políticos.

Os tipos de pedidos ficaram classificados como: pedidos de alto impacto político, cujas repercussões sociais são consideradas altas e apresentam maior potencial de ameaça ao presidente; pedidos de médio impacto político, que alcançam repercussão intermediária perante a sociedade, mas não o suficiente para apresentarem algum risco imediato ao presidente; e pedidos de baixo ou sem impacto político, cujo impacto social é nulo ou muito baixo. Estes últimos representam a maior parte dos pedidos, o que parece explicar o desconhecimento geral da opinião pública e da academia a respeito da maior parte das denúncias por crime de responsabilidade contra os Presidentes da República no Brasil.

Com base nas características verificadas nas denúncias, pode-se dizer que o impacto político dos pedidos de impeachment contra o Presidente da República no período analisado possui relação importante com as condições políticas, econômicas e sociais observadas na época das denúncias, muito mais do que com os atos praticados pelo presidente em si. Isto não significa que a conduta do presidente e eventuais crimes de responsabilidade cometidos por ele não possuam importância, mas que os elementos da conjuntura política exercem papel preponderante na repercussão alcançada pelos pedidos de impeachment presidencial no Brasil.

Referências

ATO ANTI-DILMA é o maior da história. *Folha de São Paulo*. 14 mar. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20529&anchor=6018187&origem=busca&originURL=>>.

Acesso em: 12 jul. 2021.

BECKER, Clara. Quantos pedidos de impeachment contra Temer a Câmara já recebeu? *Agência Lupa*. 02 jun. 2017. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2017/06/02/pedidos-impeachment-temer/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Núcleo de Assessoramento Técnico da Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. *Quadro geral de denúncias contra os presidentes*. 2019. Disponível em: <<file:///C:/Users/Douglas/Downloads/Quadro%20Geral%20de%20Den%C3%BAncias%20contra%20os%20Presidentes.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

COUTINHO, Emilio. *Quais são os jornais de maior circulação no Brasil*. 2013. Disponível em: <<http://www.casadosfocas.com.br/quais-sao-os-jornais-de-maior-circulacao-no-brasil/>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DATAFOLHA. *Avaliação governo Collor - 1992*. 01 jun. 1992. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/1992/06/1222335-avaliacao-governo-collor---1992.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

DELATOR envolve Temer em compra de silêncio de Cunha. *Folha de São Paulo*. 18 maio 2017. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=47829&anchor=6053035&origem=busca&originURL=&pd=2da12454f4b4ded0ca18f2418ec87a5c>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FALCÃO, Márcio. Se o STF regulamenta, não há golpe, diz líder da OAB. *Folha de São Paulo*. 27 mar. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20542&anchor=6019346&origem=busca&originURL=&pd=cabb568cec907c7517884ca18edad138>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

FHC enfrenta hoje o maior protesto. *Folha de São Paulo*. 26 ago. 1999. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14353&anchor=663007&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

FIGUEIREDO, Angelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Presidential power, legislative organization, and party behaviour in Brazil. *Comparative Politics*, v. 32, n. 2, p. 151-170, jan. 2000.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Editorial: renúncia já*. 30 jun. 1992. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11740&anchor=4788704&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

GREENLEES, Andrew. Oposição tentará mobilização decisiva. *Folha de São Paulo*, 06 ago. 1992. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11777&anchor=4760614&origem=busca&originURL=&pd=676f99344e5450f5af8679bcdd0a00>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

IBGEa. *Sistema de Contas Nacionais Trimestrais. Série Histórica*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=20920&t=series-historicas>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

IBGEb. Biblioteca IBGE. *Produto Interno Bruto, 4º trimestre de 1991*. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/232/pib_1991_4tri.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2021.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 237-257.

MADUEÑO, Denise. Governistas se articulam e acusam oposição de golpismo. *Folha de São Paulo*. 21 ago. 1999. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14348&anchor=659923&origem=busca&originURL=&pd=977f34b0f12e17f7bc24535242377790>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MAIOR jornal do Brasil, Folha consolida crescimento digital. *Folha de São Paulo*. 26 jun. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/06/maior-jornal-do-brasil-folha-consolida-crescimento-digital.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

MANIFESTAÇÃO é pelo Brasil, diz Planalto. *Folha de São Paulo*. 15 ago. 1992. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11786&anchor=4776221&origem=busca&originURL=&pd=67d1f4400c5c36b97e7f9ed922e48f34>>. Acesso em: 12 jul 2021.

OAB ORGANIZA pedido de impeachment. *Folha de São Paulo*. 24 jul. 1992. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11764&anchor=4789176&origem=busca&originURL=&pd=2237094cad96851b9a094b50836df544>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

OAB vai pedir impeachment. *Folha de São Paulo*. 18 ago. 1992. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11789&anchor=4777748&origem=busca&originURL=&pd=3ecbfc50ee40e844fc7f779d1c0bdf6a>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

OPOSIÇÃO pede impeachment de Dilma por atos de 2015. *Folha de São Paulo*. 22 out. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.uol.com.br/files/flip/11/6/53/0/6005306/original/6005306.jpg>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

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

PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. A two-level theory of presidential instability. *Latin American Politics, and Society*, v. 56, n. 1, p. 34-54, spring 2014.

RACHA a manifestação contra FHC. *Folha de São Paulo*. 25 ago. 1999. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14352&anchor=662602&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

REPROVAÇÃO à gestão Dilma recua e volta a nível pré-manifestação. *Datafolha*. 11 abr. 2016. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

RODRIGUES, Fernando; LOBATO, Elvira. FHC tomou partido em um dos grupos no leilão da Telebrás. *Folha de São Paulo*. 25 maio 1999. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=14260&anchor=647377&origem=busca&originURL=>>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ROTTA, Arthur Augusto. *Como depor um presidente: análise comparada dos modelos de impeachment em 77 Países*. 2019. 259f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SADI, Andréia; HAUBERT, Mariana. Cunha diz que delator mente e promete romper com o governo. *Folha de São Paulo*. 17 jul. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20288&anchor=5996178&origem=busca&originURL=&pd=95aff56bcb675f69f6b85a3468a2646c>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 223-236.

TEMER tentou esvaziar órgão que autoriza construções. *Folha de São Paulo*. 21 nov. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20781&anchor=6039861&origem=busca&originURL=>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

'TIRAR Dilma não adianta nada', diz FHC. *Folha de São Paulo*. 10 mar. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20159&anchor=5983372&origem=busca&originURL=&pd=7cfca16c1b21e7fb2e0c6caa85bf6f2>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

URIBE, Gustavo. Fórmula de atos não teve efeito esperado, diz líder anti-Dilma. *Folha de São Paulo*. 14 abr. 2015. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20194&anchor=5987375&origem=busca&originURL=&pd=56106b72a5f142925b65ed97830aea43>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ZANINI, Fabio; NERY, Natuza. PSDB deve indicar nomes para o governo Temer. *Folha de São Paulo*. 26 abr. 2016. Disponível em: <<https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=20572&anchor=6022106&origem=busca&originURL=&pd=7152242ccae29a661930684894825cc8>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

23

Submetido em 26/07/2022

Aprovado em 26/01/2023

Douglas Goveia Rechia (douglas_rechia@hotmail.com) é Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas e bolsista da CAPES.

Pedidos de impeachment e repercussões políticas: uma classificação das denúncias por crime de responsabilidade presidencial no Brasil

Resumo. O presente artigo busca fornecer uma classificação para os pedidos de impeachment presidencial no Brasil em relação ao impacto político que eles geram. Para a elaboração deste artigo, foi realizada a leitura de todas as denúncias por crime de responsabilidade (pedidos de impeachment) dirigidas contra Presidentes da República no Brasil eleitos durante a redemocratização que teve lugar em 1988 até o final do ano de 2018. A partir das características observadas, percebeu-se que determinados padrões de pedidos tendem a se repetir, especialmente em circunstâncias políticas e sociais que apresentam algum tipo de similaridade ou, ainda, a depender do tipo de proponente. Sendo

assim, os tipos de pedidos de impeachment identificados foram classificados da seguinte maneira: (1) alto impacto político, (2) de médio impacto político e (3) baixo ou sem impacto político.

Palavras-chave: Pedidos de Impeachment; Presidente da República; Impacto Político; Constituição Federal de 1988; Tipos de pedidos de impeachment

Impeachment requests and political repercussions: a classification of the accusations for presidential crimes of responsibility in Brazil

Abstract. This article intends to provide a classification for presidential impeachment requests in Brazil concerning the political impact they generate. For the elaboration of this article, all accusations for crimes of responsibility (impeachment requests) directed against Presidents of the Republic in Brazil elected during the re-democratization that took place in 1988 until the end of 2018 were read. Characteristics observed, it was noticed that certain patterns of requests tend to be repeated, especially in political and social circumstances that present some kind of similarity or, still, depending on the type of proponent. Therefore, the types of impeachment requests identified were classified as follows: (1) high political impact, (2) medium political impact, and (3) low or no political impact.

Keywords: Impeachment Requests; President of the Republic; Political Impact; 1988 Federal Constitution Types of Impeachment Requests