

# O IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR E O NOVO PADRÃO DE INSTABILIDADE POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA: UMA ANÁLISE CRÍTICA<sup>119</sup>

## FERNANDO COLLOR'S IMPEACHMENT AND THE NEW PATTERN OF POLITICAL INSTABILITY IN LATIN AMERICA: A CRITICAL ANALYSIS

*João Pedro Lopes Fernandes*

Graduando do quinto período do curso de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Monitor de Teoria da Constituição, Monitor de Teoria Geral do Direito e Bolsista da Assistência Jurídica Popular (AJUP)

Recebimento: 09/04/2018

Aprovação: 30/07/2018

### Como citar este artigo:

O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica. FERNANDO, João Pedro Lopes. In: **Revive** – Revista de Ciências do Estado, Belo Horizonte, v.3, n.2, p. 288-309, jun./dez.2018. ISSN 2525-8036.

**RESUMO:** Muitas interpretações têm sido engendradas na tentativa de responder a uma questão fundamental para a história constitucional brasileira: que fatores levaram à queda do Presidente Fernando Collor em 1992? Num acesso de romantismo, muitos intelectuais defendem que o fator chave poderia ser encontrado numa análise psicológica do Presidente. Este artigo, no entanto, defende a hipótese de que o caso Collor se insere num contexto maior de instabilidade política na América Latina, tal como o defendido por Aníbal Pérez-Liñan e que, se quisermos entender os reais motivos que levaram aos eventos que culminaram com a renúncia de Fernando Collor, precisamos entender antes este fenômeno. Indo ainda além, defende também que a queda de Collor tem menos a ver com a regulação do instituto do impeachment do que comumente se pensa, entendendo que aqui reside um problema da ordem da legitimidade democrática intrínseca à própria ideia de tal instituto. Para tanto, procede-se com uma análise inicial sobre a relação entre o presidencialismo e o instituto do Impeachment, para depois analisar o novo padrão de instabilidade política latino-americano e, só então, adentrará no desafio de interpretar a crise do governo Collor à luz desta já referida chave interpretativa.

---

<sup>119</sup> A Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira e Thomas da Rosa de Bustamante, pelas interlocuções, pelas orientações e pela amabilidade. A Marijane de Freitas Lopes, por absolutamente tudo.

**PALAVRAS-CHAVE:** impeachment; América Latina; Crise Política; Estado Democrático de Direito

**ABSTRACT:** Many interpretations have been done in an attempt to answer a fundamental question in Brazil's constitutional history: Which factors lead to the fall of the President Fernando Collor in 1992? In an access of romanticism, many authors defend that the key-factor could be found in a psychological analysis of the President. This article, however, defends the hypothesis that the Collor's case is part of a broader context of political instability in Latin-America, as stated by Aníbal Pérez-Liñán and if you want to understand all the factors which lead to the events that resulted in Collor's resignation, you should first understand this phenomenon. Going further, this work also defends that Collor's fall is less related to legal regulation of the impeachment than most people think. In fact, we are facing here a problem of democratic legitimacy. Therefore, the article will do an initial analysis about the relation between presidentialism and the impeachment, for then proceed analyzing the new pattern of political instability in Latin America. Finally, an effort will be made in interpreting Collor's government crisis by using the referred interpretive key.

**KEY-WORDS:** Impeachment, Latin-America; Political Crisis; Rule of Law

## INTRODUÇÃO

Em 30 de Dezembro de 1992 Fernando Collor foi condenado pelo Senado Federal em um Processo de impeachment que marcou a história não só do Brasil, como também de toda a América Latina: iniciou-se em verdade uma série aparentemente infindável de Crises Presidenciais que resultaram em *quedas de governo sem colapsos de regime* por todo o continente Latino-americano.<sup>120</sup> Nesse sentido, este artigo advoga a tese de que o caso Collor pode e deve ser interpretado como sendo parte de uma série muito maior de casos de Impeachment, e em sentido mais amplo, de casos de instabilidade, no continente latino-americano. Se quisermos entendê-lo de forma acurada, devemos deixar de lado qualquer interpretação reducionista que atribui a Collor uma “identidade política esquizofrênica” ou qualquer “psicologismo” do gênero, e esta é a primeira hipótese desdobrada, especialmente quando analisados os eventos atinentes ao primeiro ano de mandato, no tópico 4. Advoga-se a ideia de que Collor foi, independente da base legal de seu processo, cassado pela configuração de fatores que descrevem todo um novo paradigma de instabilidade que se alastrou pelo continente. Isso também porque a própria ideia de corrupção

---

<sup>120</sup> Para uma análise mais aprofundada dos demais casos de instabilidade: PÉREZ LIÑÁN, 2007

289 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica

política dentro do Palácio do Planalto não era nenhuma novidade para o Brasil, acostumado inclusive a episódios no mínimo suspeitos no caso Sarney<sup>121</sup>: trata-se de algo mais. Para esta empresa, foi necessário reconstruir o que Aníbal Pérez-Liñán, ao analisar os casos de Impeachment na América Latina entre 1992 e 2004, chamou de um “*Novo Padrão de Instabilidade Política na América Latina*” (daqui para frente designado pela sigla NPIAL). Esta análise é realizada no Tópico 3.

A perspectiva, com certeza muito rica, da Ciência Política não parece se compadecer de uma questão fundamental, contudo: a da *legitimidade do processo*. Com certeza, a pressão de base sociológica de um padrão que de tal maneira se alastrou por todo um continente, oferece questões graves para o devido processo constitucional. Nesse sentido, como uma espécie de hipótese secundária, mediante a reconstrução das noções de “Presidencialismo”, “Presidencialismo de Coalizão” e “impeachment” realizada no Tópico 2, apresenta-se no tópico 5 a ideia de que o excessivo formalismo com que o STF vem trabalhando o processo de impeachment, se combinados com toda a pressão sociológica imposta pela realidade do NPIAL e pela natureza propriamente conflituosa do Presidencialismo Coalizão é negligente com a legitimidade no processo constitucional e põe em risco, assim, a própria lógica constitucional. Mais: reconhece-se que a assunção da existência de fatores tão poderosos de instabilidade obriga o autor a repensar a relação entre impeachment, presidencialismo e processo democrático.

Frisa-se, é claro, o recorte temporal do artigo: o escopo restringe-se ao caso de Fernando Collor. Não abarca, portanto, o recente e traumático impeachment da presidenta democraticamente eleita Dilma Rousseff, caso certamente merecedor das análises já realizadas e vindouras.

## **PRESIDENCIALISMO E IMPEACHMENT NO BRASIL**

### **PRESIDENCIALISMO: A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO**

O “Presidencialismo” é um sistema de governo de um Estado Republicano. Sua característica mais evidente é a coincidência das funções de “Chefe de Estado” e “Chefe de Governo” em um único político, o Presidente. Nascido em 1787, nos Estados Unidos da América, com o advento da Revolução Americana, o Presidencialismo é necessariamente uma subespécie de governo democrático, opondo-se, portanto, a um governo autocrático. Como governo democrático, um de seus traços característicos é a renovação periódica do cargo presidencial por eleições democráticas. Dois dos problemas fundamentais do Presidencialismo são os da *estabilidade* e da *legitimidade*. Enquanto o Parlamentarismo desfruta de uma “*estabilidade democrática*”, onde o

---

<sup>121</sup> WEYLAND, 1993, p. 2-3

Primeiro-Ministro pode dissolver o Parlamento e convocar novas eleições e o Parlamento pode afastar o Primeiro-Ministro por meio de um “voto de desconfiança”. O Presidencialismo neste aspecto é alicerçado na ideia de uma “*estabilidade de governo*”<sup>122</sup> e numa “legitimidade democrática”: Executivo e Legislativo são poderes visivelmente separados e essa separação é assegurada por termos fixos de mandato para ambos.<sup>123</sup>

A legitimidade, por sua vez, é democrática porque promovida por eleições populares de livre participação e concorrência e dual porque essas eleições se dão em consultas separadas e diretas tanto para o cargo de Presidente quanto para o Parlamento.<sup>124</sup>

## O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O Brasil possui um arranjo institucional bastante específico: combina o Presidencialismo com o Federalismo, o Bicameralismo, o Multipartidarismo e a Representação Proporcional. Mas o que explicita essa junção única e tão propensa ao conflito? No plano macro-sociológico, o Brasil é um país fundado sobre grandes desigualdades históricas, raciais, culturais, políticas e econômicas. Decorre disso o fracionamento da estrutura de classes e a setorização das demandas competitivas com uma intensificação dos conflitos sócio-políticos. Estas demandas heterogêneas pressionam ainda mais o Estado em prol de uma intervenção ampliada e sobrecarregam a máquina aumentando a ineficiência da Administração Pública, enquanto o avanço “assincronizado” e retardatário do capitalismo industrial no país amplia a heterogeneidade interna<sup>125</sup>. É então que se desdobra, na visão de Sérgio Abranches, o ponto fulcral do aparente paradoxo brasileiro<sup>126</sup>

Seria ingenuidade, como ainda alerta Abranches<sup>127</sup>, pensar que a estrutura incomum do sistema político brasileiro seria um produto do arbítrio. *Em verdade, tal estrutura expressa mesmo necessidades e contradições, de natureza social, econômica, política e cultural, que identificam*

---

<sup>122</sup> FERNANDES, 2017, p. 1103-1105

<sup>123</sup> “O pressuposto da moção de desconfiança é que o primeiro ministro tem o dever, senão jurídico, pelo menos político, de manter a maioria no parlamento. Dizer que a moção de desconfiança não se aplica ao presidencialismo quer dizer antes de mais nada, que *o Presidente da República não possui esse dever, e que tentar removê-lo da presidência apenas porque ele possui a maioria do Congresso implica desvirtuar, não só a natureza jurídica, mas também a natureza política do impeachment.*” (GALUPPO, 2016, p.24) [grifos meus]

<sup>124</sup> FIX-FIERRO, SALAZAR-UGARTE, 2002, p.1-7. Essa constatação é especialmente importante para a hipótese secundária que se desdobrará no Tópico 5.

<sup>125</sup> ABRANCHES, 1988, p.5-8

<sup>126</sup> “O dilema institucional brasileiro define-se pela necessidade de se encontrar um ordenamento institucional suficientemente para agregar e processar as pressões derivadas desse quadro heterogêneo, adquirindo, assim, bases mais sólidas para sua legitimidade, que o capacite a intervir de forma mais eficaz na redução das disparidades e na integração da ordem social.” (Idem, p.8)

<sup>127</sup> Idem, p.10-11

291 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica

*histórica e estruturalmente o processo de nossa formação social denotando a heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira e a sua conseqüente propensão ao conflito.*

Para uma análise acurada do caso brasileiro, no entanto, é necessário perceber que o presidencialismo brasileiro não é genuinamente plebiscitário. Isso decorre de um fundamento empírico percebido no funcionamento macropolítico da democracia brasileira: a fragmentação partidária obriga os Presidentes a recorrer a grandes coalizões que lhes propiciem no mínimo uma maioria qualificada. Do contrário, o travamento de pautas e a pressão sobre o presidente pode ser tão grande *a ponto de ameaçar a ordem democrática*. Diferente do que quer Juan Linz<sup>128</sup>, não se defende aqui que o Presidencialismo seja em si instável e a própria estabilidade da democracia estadunidense é uma resposta a esse argumento que procura na engenharia institucional dos países presidencialistas, a causa para a sua instabilidade política. Mais crível é levar em conta tal heterogeneidade estrutural da sociedade brasileira como causa não só da instabilidade política, mas também desse arranjo institucional *sui generis* sem cair na armadilha de tentar fundar a realidade a partir dos princípios normativos, uma perigosa e comum inversão.

## **O IMPEACHMENT NO BRASIL: NATUREZA JURÍDICA**

Há fervorosos posicionamentos na doutrina, mas resta clara a natureza político-penal do Impeachment<sup>129</sup>. Pode-se oferecer diversos argumentos para elucidar a questão: o primeiro passa pela reconstrução da história constitucional do Brasil. A primeira Carta Magna brasileira, de 1824, não fornecia a possibilidade de responsabilização do Imperador, mas o fazia com relação aos Ministros de Estado no seu Artigo 133, e, no seu Artigo 134, estabelecia que em lei especial seriam disciplinados os “*delictos*” pelos quais os Ministros poderiam ser responsabilizados. Já na Carta de 1891, surge a possibilidade de responsabilizar diretamente o presidente, assim como surge a específica nomenclatura de “crimes de responsabilidade” no seu Artigo 54, que disciplina esse tipo de infração, sendo que no art.54, §1º há a delegação para Lei Especial da definição desses crimes. E assim, mesmo nas Cartas não democráticas, como a de 1937 (Artigo 45) e a de 1967 (Artigo 84), há a manutenção dos “crimes de responsabilidade” como pressupostos jurídicos para o processo de Impeachment<sup>130</sup>.

Outro argumento pode ser encontrado no fato de que, na verdade, há duas sanções cominadas pelo art. 52, parágrafo único, CF/88, em caso de condenação do Presidente da República:

---

<sup>128</sup> LINZ, 1990, p.51-69

<sup>129</sup> BUSTAMANTE, 2016, p.10-13

<sup>130</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, BAHIA, BACHA E SILVA, 2016c, p.22-27

há a destituição do cargo, mas também a inabilitação do condenado para qualquer cargo público pelo período de 8 anos. Não se trata de sanção meramente política. Indo ainda além, o art. 79 da Lei de Impeachment (Lei 1079/50), estabelece como legislação subsidiária à Constituição Federal, fonte primária, e a ela mesma, fonte secundária, o Código de Processo Penal e não, como é praxe no Processo Administrativo, o Código de Processo Civil. Também não caberia a alegação de que desnecessidade de fundamentação dos votos por parte dos Congressistas denotaria o caráter meramente político do Instituto: na verdade essa característica do Processo o aproxima exatamente do Processo Penal no Tribunal do Júri que estabelece a decisão dos jurados segundo a sua íntima convicção, podendo a decisão dos mesmos carecer de fundamentação<sup>131</sup>.

## **O NOVO PADRÃO DE INSTABILIDADE POLÍTICA NA AMÉRICA LATINA O QUE É ?**

Aníbal Pérez-Liñán, analisando o padrão de Crises Presidenciais no pós-1990, mostra uma nova tendência: a América Latina tem vivido crises de governo que frequentemente resultam na saída dos Chefes de Executivo sem que o regime institucional entre em colapso. Esses eventos geralmente são explicados como o triunfo da sociedade civil contra um governo corrupto ou autoritário, mas o fato é que esses episódios causam intensa instabilidade social sem que, contudo, consigam evitar novos episódios semelhantes<sup>132</sup>.

Entre 1992 e 2004, seis presidentes enfrentaram processos de impeachment e quatro destes lograram êxito. Esta série histórica começou com o Impeachment do Presidente Collor, em 1992 e não pode ser explicada pelo recurso a meras explicações empíricas particulares a cada caso: os eventos tomados separadamente são somente a ponta do iceberg de um fenômeno bem maior. Isso fica ainda mais claro quando observado que, embora fosse comum a existência do instituto do Impeachment nos países Latinos, no período de 1950 a 1990, apenas um verdadeiro caso de Impeachment ocorreu, o julgamento do Presidente José Guizado, no Panamá de 1955<sup>133</sup>.

A obra de Aníbal Pérez-Liñán enfoca a concentração de múltiplas crises de Impeachment num curto período de tempo na América Latina e as consequências deste novo padrão de instabilidade, enfatizando os eventos críticos que deram forma a esta nova tendência entre 1992 e 2004<sup>134</sup>. Contudo, apesar do enfoque do livro de Pérez-Liñán ser as crises de Impeachment, é necessário, desejando entender melhor este padrão, analisar a categoria das “Crises Presidenciais”.

---

<sup>131</sup> GALUPPO, 2016, p.37-42

<sup>132</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. xiii-xiv

<sup>133</sup> Idem, p.6

<sup>134</sup> Idem, p.2 et p.xiii

Crises Presidenciais são definidas como situações extremas de crises entre os Poderes Legislativo e Executivo no qual um dos Poderes procura a dissolução do outro. Nesse sentido, a crise de Impeachment é uma sub-espécie da Crise Presidencial<sup>135</sup>. Se no Parlamentarismo essas situações levariam ou à dissolução do Parlamento com convocação de novas eleições, ou à moção de desconfiança contra o Primeiro-Ministro, no Presidencialismo levam à ativação de mecanismos constitucionais, dentre os quais o Impeachment, para aliviar a tensão institucional. Além disso, poder-se-ia acrescentar aos casos já computados: o caso de Fernando de la Rúa, em 2001, na Argentina, que renunciou, e do seu sucessor apontado para um mandato tampão pelos líderes de província, em 2002, que também renunciou. A renúncia forçada de Jorge Serrano, após uma tentativa de auto-golpe, na Guatemala, em 1993; No Equador, em 2000, o Presidente Jamil Mahuad, o primeiro presidente posterior ao também afastado (por interdição) Abdalá Bucaram, que foi retirado do poder pelos militares e pelo Congresso. No Peru, Fujimori, que subiu ao gabinete em 1990 adotando uma estratégia de confrontação com o Congresso. Fujimori, em 1992, com o apoio dos militares, dissolveu o Parlamento, convocou uma nova constituinte e reescreveu a Constituição peruana, em 1995 Fujimori seria ainda reeleito. Em outubro de 2000, sentindo a fraqueza da /coalizão de Fujimori, uma larga debandada de sua base foi rapidamente realizada, incluindo a renúncia de seu vice-presidente. Foi então que Fujimori fugiu para Tóquio, em novembro do mesmo ano, e de lá anunciou sua renúncia. O Congresso rejeitou sua renúncia e moveu um processo de Impeachment contra ele, baseado na sua “incapacidade moral”. Na Bolívia, em 2003, após o escândalo do uso de forças militares contra manifestantes que bloqueavam as estradas para a capital La Paz e cerca de 60 pessoas morreram, o Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada também anunciou sua renúncia<sup>136</sup>.

É claro que grande parcela dos casos de instabilidade demonstrados resultou em “produtos” diferentes do Impeachment. Contudo, é exatamente assim que se deve entender o Impeachment na América Latina: como *uma certa forma* pela qual o colapso do governo vem à baila. E esta *certa forma* emerge dada a relutância dos militares de assumirem o papel que assumiram nas décadas anteriores (dado o fato de que a comunidade internacional já não encara com bons olhos governos militares e também pelas experiências desastrosas que a América Latina viveu com relação a intervenções militares em tempos recentes) e quando o Presidente não se antecipa ao Congresso e renuncia mediante a pressão dos outros atores políticos<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Idem, p.6-10

<sup>136</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.176-185

<sup>137</sup> Idem, 185-186p et 201p

## LEGADOS DO NPIAL

Em primeiro lugar, há o que Pérez-Liñán chama de “*Presidencialismo estável com Presidentes instáveis*”. Isto é, os questionamentos de Juan Linz<sup>138</sup> e de seus então aliados teóricos, se assim podemos dizer, acerca dos “perigos do presidencialismo”, já não fazem mais tanto sentido. A instabilidade agora está instalada a nível de governo, e não mais a nível de regime. Dessa maneira, a Ciência Política recente chegou a uma conclusão oposta: a de que o conflito entre Executivo e Legislativo não é suficiente, por si, para desestabilizar democracias presidenciais. Pelo contrário, mesmo *as ações anti-governistas do Congresso, que não chegam a ameaçar o regime, são mais reativas (oportunistas com relação a fatores exógenos aos dois Poderes) do que propriamente ativas*<sup>139</sup>.

Outro legado diz respeito à responsabilização horizontal. Em democracias maduras, os dois Poderes fiscalizam-se mutuamente de maneira séria e constante. Contudo, era um dogma da Ciência Política acerca do Presidencialismo Latino até os anos 1990 a impossibilidade do Legislativo responsabilizar o Executivo, este sempre tomado como dominante com relação àquele. Este dogma não só se provou incorreto, também suscitou intenso debate sobre de que forma, por que e quando o Legislativo consegue ou intenta responsabilizar o Executivo nessa “Terceira Onda de Democratização”<sup>140</sup>. A resposta de Pérez-Liñán atrela a capacidade de responsabilização do Legislativo com relação ao Executivo ao Novo Padrão de Instabilidade Política e, mais uma vez, a fatores exógenos aos dois Poderes (fatores estes que serão trabalhados no tópico 3). Nesse sentido, o autor caracteriza a responsabilização como “*politizada*”, dado o fato de que as pressões do calendário eleitoral, pressões partidárias e considerações de natureza pessoal guiam as decisões dos legisladores acerca do Impeachment; e “*espasmódica*”, dado o fato de que esta responsabilização é intermitente, não sendo constante e institucionalizada como nas democracias maduras. Antes o contrário: é utilizada somente para lidar com situações extremas e que se conciliem com o interesse dos atores políticos<sup>141</sup>.

Os protestos populares também tiveram papel decisivo nas Crises Presidenciais, todavia é necessária cautela: vários cientistas políticos receberam isso com excessivo otimismo, como uma forma de amadurecimento da democracia. Algumas questões necessitam ser colocadas: não há nenhum motivo para pensarmos que os protestos populares oferecem mais legitimação democrática

---

<sup>138</sup> LINZ, 1990, p.51-69

<sup>139</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 204-206

<sup>140</sup> Classificação cunhada por Huntington, no clássico: HUNTINGTON, 1991.

<sup>141</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.206-209

295 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica



para a retirada do Presidente do que os votos dados na urna o forneceram para que assumisse o cargo. Depois: se os protestos lograrem êxito, quem estabelecerá a Agenda Política? Todas essas questões, mais o exemplo da crise Argentina de 2001, mais a violência do *Caracazo* e a participação de partidos no financiamento e na manipulação de protestos em alguns casos alertam para a necessidade de ao menos temperar o otimismo<sup>142</sup>.

## OS FATORES-CHAVE DO NPIAL

### MÍDIA E ESCÂNDALOS

A definição de Escândalos Políticos fornecida por Pérez-Liñán é: “Eventos midiáticos que expõem atos de corrupção ou abuso de poder realizados por políticos” (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.65). *O autor enfatiza, neste conjunto, aqueles eventos que envolveram os membros mais importantes do gabinete presidencial, e os familiares e amigos do Presidente.* Para perceber essa ascensão, um dado do *Foreign Broadcast Information Service* (FBIS) é especialmente icônico: entre 1783 e 1983 apenas 11 escândalos políticos foram registrados na região (e nenhum no Brasil). Já entre 1983 e 1993, 189 Escândalos Políticos foram registrados na América Latina, dentre os quais 69 no Brasil<sup>143</sup>. Embora alguns autores tentem elencar o aumento da corrupção como causa dessa tendência inédita, tal hipótese além de ser de difícil aferição, é também improvável. Defende-se que a melhor (e menos ingênua) hipótese é raventada nas análises que destacam a disposição da mídia em publicar escândalos (que como autores como Jiménez Sanches e Pérez-Liñán põem em relevo, nem precisam ter lastro em algum comportamento realmente corrupto para tomarem o noticiário<sup>144</sup>). E essa pulsão por “furos” passa a estender-se à grande mídia, no Brasil consubstanciada no Conglomerado Globo, pela pressão de uma mídia de vanguarda muito mais agressiva que, agora, com a democratização política (que é uma conquista frente à sempre presente figura do Ato Institucional Nº 5, que institucionalizou a censura durante a ditadura militar), passou a entrar em cena. Para além disso, as Reformas Econômicas neoliberais reduziram a capacidade de regulação estatal da Mídia. *Também a expansão e “democratização” da televisão possibilitaram a extensão do poder da mídia: se, no Brasil, em 1958, haviam 78000 pontos de TV, e concentrados no Rio, em 1980 haviam já cerca de 20 milhões pontos de TV*<sup>145</sup>. *Um outro ponto é a profissionalização da carreira jornalística e todo o ideal agressivo desses profissionais construído no pós-Watergate: no*

---

<sup>142</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.210-213

<sup>143</sup> Idem, p.65-66

<sup>144</sup> Idem, p.68

<sup>145</sup> Idem, p.75

*Brasil, estima-se que em 1974, haviam 12554 estudantes de Comunicação Social, enquanto em 1993, este número saltou para 46239*<sup>146</sup>.

O jornalismo na América Latina, e também no Brasil, segue pressionado pelos grandes conglomerados de mídia, por um ideário cético no que concerne à política, pela corrupção, e por uma espécie de “jornalismo de declaração”, fundado frequentemente em alegações isoladas que fornecem boas manchetes, mas que, para seguir a fala de Ricardo Noblat, jornalista e ex-editor do Jornal Correio Brasiliense, é um “jornalismo preguiçoso”, porque não é sério, não busca fatos, apenas manchetes<sup>147</sup>.

Disso pode se deprender que a mídia, no Brasil e na América Latina, *atua em duas frentes* quanto ao nosso assunto de interesse: *Primeiro como “guardiã do portal”*, dando destaque a certos políticos enquanto deixa outros no ostracismo. Essa função relativiza a influência das estruturas burocrático-partidárias, permitindo a ascensão de figuras singulares e com apelo midiático, como o Presidente Abdalá Bucaram, no Equador e, porque não, o Caçador de Marajás, Collor, no Brasil<sup>148</sup>. *Em segundo lugar, como um agente, em si também político, que expõe (e por vezes simplesmente criador) de escândalos*<sup>149</sup>.

## **OPINIÃO PÚBLICA E PROTESTOS POPULARES**

É possível desdobrar melhor a explicação do padrão de queda da popularidade dos Presidentes que sofreram Impeachment no período estudado perpassando por 3 fatores: Reformas Econômicas, Desempenho Macroeconômico e Escândalos Políticos.

As Reformas Econômicas empreendidas por muitos dos Presidentes tinham forte caráter neoliberal, e frequentemente eram radicais. Não parece fazer muita diferença que estas reformas tenham sido implementadas no início do mandato presidencial ou depois, ao menos não para o aspecto da popularidade<sup>150</sup>. Além disso, a adoção de medidas neoliberais gera um custo, em média, de 16 pontos percentuais de popularidade<sup>151</sup>. Exemplo deste fator é o desdobramento do Plano Collor I que, dentre medidas de longo prazo que incluíam redução de taxas alfandegárias e privatizações, trazia em seu bojo o famigerado “congelamento das poupanças”, realizado já em

---

<sup>146</sup> Idem, p.78-79

<sup>147</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.82-84

<sup>148</sup> Idem, p.85

<sup>149</sup> Idem, p.85-86

<sup>150</sup> Idem, p.114

<sup>151</sup> Idem, p. 118

297 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica

Março de 1990, quando sua aprovação era de 71%. Em Junho de 1990, Collor veria sua aprovação popular derreter até 36%<sup>152</sup>.

O Desempenho Macroeconômico, entendido aqui basicamente como desemprego e inflação, é também um fator para o declínio da popularidade do Presidente. Sobre este aspecto, sabe-se que o eleitorado é mais sensível a períodos de crise do que de prosperidade; que é mais sensível a mudanças na economia nacional do que no próprio bolso; que responde mais a prospecções do que a retrospicções (exceto quando o político está concorrendo à reeleição) e que considera mais relevante os resultados macroeconômicos atuais do que ao viés ideológico das políticas implementadas<sup>153</sup>. O aumento do desemprego tem impacto relevante na aprovação presidencial: estima-se que o crescimento da taxa de desemprego entre 5 e 10 % produz uma queda média de 9% na aprovação presidencial<sup>154</sup>. *Embora a inflação em si não produza impacto tão significativo, a hiperinflação produz, e mais: ela cria um cenário no qual políticos ousados (como Collor de Mello o era frente ao mandato conservador de José Sarney) são muito bem vistos*<sup>155</sup>.

Os Escândalos Políticos possuem um impacto importante por si sós, atingindo a popularidade de um Presidente em momentos nos quais ela parece inquebrável. Contudo, indo além, também possuem um impacto no que diz respeito às já referidas “prospecções econômicas”: um Presidente acossado por Escândalos Políticos possui menos credibilidade neste aspecto<sup>156</sup>. A mídia, assumindo o que já foi discutido, isto é, a desnecessidade inclusive da existência de corrupção para a fabricação de escândalos, é menos propensa a atacar a reputação de um político quando sua popularidade está alta<sup>157</sup>. Também tende a publicar mais escândalos quando o Presidente adota medidas neoliberais ou quando o desemprego está em alta, embora não haja evidência de que o faz quando a Economia vai mal<sup>158</sup>. *Como no caso Collor (que só foi pessoalmente envolvido nos escândalos do seu governo após a denúncia de seu irmão Pedro Collor à Veja), a recorrência de exposições midiáticas a escândalos fere a popularidade do Presidente ainda que ele não esteja pessoalmente envolvido nos escândalos*<sup>159</sup>. Por meio de uma análise estatística, Pérez-Liñán demonstra que um Presidente enfrentando uma média de um escândalo a cada dois meses, como a situação de Collor durante o ápice de sua crise, verá um impacto na sua popularidade entre seis e

---

<sup>152</sup> Idem, p.90

<sup>153</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 91

<sup>154</sup> Idem, p. 118

<sup>155</sup> Idem, p.119

<sup>156</sup> Idem, p.91-92

<sup>157</sup> Idem, p.92

<sup>158</sup> Idem, p.122

<sup>159</sup> Idem, p.114

oito pontos percentuais, com um adicional de dez pontos se ele estiver pessoalmente implicado<sup>160</sup>. Isso conduz a outro padrão: os escândalos afetam a popularidade presidencial tanto mais quanto maior for a proximidade destes com o Presidente e quanto mais recorrentes são. *Diante de tantas evidências fáticas estarrecedoras, o próprio Pérez-Liñán assume que os Impeachments são significativamente influenciados por manipulações midiáticas, pela fraqueza das instituições democráticas e pelo mau desempenho do governo (que é atribuído ao Presidente na lógica do Presidencialismo). Mas não só, também admite (dado os resultados das análises empreendidas) que a Mídia deve ser vista como um “agente estratégico”*<sup>161</sup>.

Ainda conclui o autor: a desaprovação popular provavelmente só terá força para remover um Presidente se se traduzir em protestos populares significantes, em termos numéricos e qualitativos. Devem representar as várias camadas da população unidas pelo desejo comum de retirar o Presidente, já que os protestos envolvendo apenas a classe média-alta se mostraram fracassados<sup>162</sup>.

Isso fica especialmente claro quando se percebe que nenhuma das Ações do Legislativo que visaram a retirada do Presidente lograram êxito sem a presença de protestos populares como *background*<sup>163</sup>. Na verdade, os protestos teriam uma força tão inegável que deram força (ou forçaram) aos (ou os) Congressos Nacionais para (ou a) realizarem os afastamentos presidenciais, mesmo driblando o devido processo legal do Impeachment. Isso, é claro, foi frequentemente feito para evitar as supermaiorias legislativas exigidas normalmente, sendo o caso brasileiro praticamente o único que *aparentemente* seguiu os ditames legais. Ainda assim o próprio Impeachment tem sido um processo político desde o seu início até o seu final<sup>164</sup>, movido majoritariamente pelo binômio corrupção/protestos populares<sup>165</sup>.

## ESCUDO LEGISLATIVO

O Escudo Legislativo de um Presidente é composto pelos parlamentares dispostos a blindá-lo no caso do surgimento de um Processo de Impeachment. É definido por quatro fatores: Regras Constitucionais; Relação Presidente-Congresso; Sistema Partidário; Contexto Político<sup>166</sup>.

---

<sup>160</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.122

<sup>161</sup> Idem, p.123

<sup>162</sup> Idem, p.123-124

<sup>163</sup> HOCHSTETLER, 2006, p.404

<sup>164</sup> Idem, p.406-408

<sup>165</sup> Conforme a própria autora: “[...]alguns dos eventos desse período lançaram luz nas fraquezas atuais das normas democráticas, da linguagem constitucional e dos sistemas judicial e investigativo” (Idem, p.410) [Tradução Livre]

<sup>166</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.133

299 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica

*As Regras Constitucionais com relação ao número de “veto players” não devem ser tomadas como essenciais:* dentre outros motivos, porque as análises estatísticas provam que quase sempre o primeiro órgão da cadeia procedimental influencia os demais e porque, a partir do voto inicial na Câmara de Deputados, por exemplo, o Presidente já é frequentemente afastado, o que já causa um dano institucional relevante<sup>167</sup>. Ainda consideradas as regras constitucionais quanto às maiorias parlamentares, percebe-se algo interessante: as “supermaiorias” exigidas para o Impeachment são tão letais quanto os processos mais flexíveis, como as declarações de incapacidade, na América Latina<sup>168</sup>.

O comportamento presidencial com relação ao Congresso pode ser de: Isolamento, Negociação, Confrontação. Um Presidente que, desde o início de seu mandato, adota uma posição amena e de negociação com o Congresso terá, quando da possibilidade de um processo de Impeachment, um Escudo Legislativo que um outro que adotou as outras duas estratégias<sup>169</sup>.

Outro fator de vital importância para o Escudo Legislativo é o tamanho do partido do Partido do Presidente e a sua coesão interna. É claro que Presidentes com partidos menores terão uma tarefa mais árdua, porque precisarão de maiores coalizões parlamentares. Presidentes com partidos muito grandes, também enfrentarão problemas: correrão o risco da insubmissão de alas da sua legenda<sup>170</sup>.

Dentro do fator “Contexto Político” estão incluídas questões como: Pressão midiática, Calendário Eleitoral e Pressões do Círculo Eleitoral. *A mídia na “Era dos Escândalos”, como discutido, exerce uma forte influência indireta sobre os parlamentares, que são “agentes estratégicos”*. A proximidade das eleições, no Calendário Eleitoral, deixa os legisladores menos propensos a apoiar o Presidente. O declínio na popularidade do Presidente, deixa-o mais vulnerável à ação estratégica dos legisladores<sup>171</sup>.

## **INTERPRETANDO O IMPEACHMENT À LUZ DO NPIAL**

É necessário afastar os “psicologismos” de alguns autores acerca do caso Collor<sup>172</sup>: a personalidade de Fernando Collor de Mello só é eventualmente relevante para a análise porque se

---

<sup>167</sup> PÉREZ-LIÑÁN, p.142

<sup>168</sup> Idem, p. 143

<sup>169</sup> Idem, p. 147-148

<sup>170</sup> Idem, p. 149-167

<sup>171</sup> Idem, p.169-175

<sup>172</sup> SALLUM Jr., CASARÕES, 2011, p. 165. Aqui os autores mencionam Thomas Skidmore e Carlos Melo, mas o leque poderia ser estendido à própria mídia, que insiste em atribuir à personalidade de Collor lugar privilegiado na explicação do seu Impeachment.

trata do Presidente da República, com determinadas alternativas à sua disposição fixadas pelas instituições políticas. É, pois, “personalidade institucionalmente inserida” (SALLUM Jr., CASARÕES, 2011, p.184). E então há uma observação fundamental: as relações Estado-Sociedade seguiam bem pouco determinadas à época da Eleição Presidencial de 1989<sup>173</sup> como resultado principalmente de uma indefinição provocada pela crise do modelo de Estado “varguista”<sup>174</sup> que, entende o autor, deve ser interpretada como uma crise também dos paradigmas social e liberal que não mais ofereciam uma resposta adequada diante da tentativa de constituição de um Estado Democrático de Direito: uma experiência, frise-se, pioneira na história do Brasil. Pioneira ou não, a reconstrução de todo o arcabouço político-institucional não se resolveria de pronto (como não se resolveu até hoje). Vigoravam, então, como resposta ao vazio de autoridade, três utopias políticas: a utopia parlamentarista, a utopia participatória e a utopia presidencialista-plebiscitária. Collor não era, como queriam e querem fazer parecer muitos, nenhuma espécie de “esquizofrênico”: pautava-se por uma das possibilidades à época apresentadas, a despeito de não adequada ao paradigma de um Estado Democrático de Direito: a utopia presidencialista-plebiscitária, que idealizava o Presidente como um político que deriva sua autoridade diretamente do povo. Modelo diferente, portanto, do presidencialismo equipotente norte-americano. Trata-se de um presidencialismo que põe o Executivo em direto conflito com outros poderes<sup>175</sup>. Essa indeterminação fica ainda mais clara quando se percebe que os conflitos entre as alas parlamentaristas e presidencialistas não produziram um acordo, antes produziram uma figura híbrida de presidencialismo que dava, por exemplo, ao Presidente o poder de editar Medidas Provisórias, instituto pensado para o parlamentarismo e que, de maneira diversa, nas mãos de um Presidente, torna-o incomensuravelmente mais poderoso do que tornaria um Primeiro-Ministro<sup>176</sup>. Esses conflitos ressurgiriam, de mal resolvidos, no mandato Collor. É especialmente plausível que Collor adotasse tal postura dado o fenômeno da perda da capacidade macrossocial de decidir numa sociedade que precisava de decisões<sup>177</sup>, além de pertencer, ele próprio, a um partido bastante pequeno e estar determinado a encabeçar a “reforma liberal” que muitos defendiam para a saída da “Crise do Estado Varguista” num momento da já referida “perda da capacidade macrossocial de escolher”.

Mas quem era Collor? O ex-governador do pequeno Estado do Alagoas, com seu ácido discurso anti-establishment era sem dúvidas bastante controverso. Era alguém que pretendia unir

---

<sup>173</sup> SALLUM Jr, 2015, p.15

<sup>174</sup> Idem, p.17

<sup>175</sup> LAMOUNIER, 1990, p. 25-26

<sup>176</sup> SALLUM Jr, 2015, p. 31-38

<sup>177</sup> LAMOUNIER, 1990, p.19-29

301 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica

sobre sua figura a imagem messiânica do Presidente-Plebiscitário e a “necessidade de modernização” da economia e do Estado brasileiro. A TV Globo, e estudos profícuos foram realizados nesse sentido, trabalhou arduamente para criar, principalmente por meio de suas novelas, noticiários e programas humorísticos, a imagem do funcionalismo público como extremamente corrupto e do empresário como carro-chefe da modernização do país, vítima de uma burocracia recalitrante. Não menos trabalhou a TV Globo, que possuía de 65 a 80% da audiência nacional<sup>178</sup>, como “guardião do portal”, para o usar o termo de Aníbal Pérez-Liñán, ao dar destaque a Collor, recebendo “vazamentos” da assessoria de Fernando Collor sobre suas viagens ao exterior, ao pintar a imagem de um Presidente jovem, esportista, moderno, bonito e de um “caçador de marajás. Isso fica especialmente claro quando se percebe a crescente de popularidade de Collor antes do início do Horário Eleitoral Gratuito e dos debates, que na verdade custaram um significativo decréscimo de capital eleitoral a Collor, a despeito de uma campanha eleitoral com alto grau de apelação e sensacionalismo<sup>179</sup>. A isso se acrescenta o fato da família de Collor de Mello ser proprietária de uma TV repetidora da Rede Globo de Televisão<sup>180</sup>.

Ao tornar-se Presidente, Collor usou a nomeação de seus Ministros como uma jogada de marketing: desejava afirmar a sua independência do establishment, sua juventude e seu olhar relativamente tecnocrático, que valorizava a competência dos chefes de cada pasta. Disso resultou que Collor de Mello não loteou, como Sarney, seus ministérios, começando o Presidente Eleito a trilhar o caminho perigoso de “isolamento”, para usar o conceito já trabalhado nesse artigo, de Pérez-Liñán. No dia seguinte à sua posse, Collor caminha pessoalmente até o Congresso entregando as Medidas Provisórias que compunham boa parte do “Plano Brasil Novo”, apelidado de “Plano Collor”, composto por mais de 20 Medidas Provisórias acrescentando que “essas Medidas continham o aval de 35 milhões de votos”. Collor assim cresce ao seu isolamento, que depois seria incrementado pela sua rejeição de recorrer a uma coalizão permanente, a postura de confronto com os demais Poderes.

O Plano Collor era composto fundamentalmente por medidas como privatizações, reformas administrativas (com o intuito de redução do tamanho do Estado), fim da indexação dos salários, e o “confisco” de 80% dos ativos financeiros transformados em depósitos no Banco Central

---

<sup>178</sup> SALLUM Jr, 2015, p.71

<sup>179</sup> Idem, p.70-79. A influência da TV Globo fica especialmente clara quando se atenta para o fato que Collor, ainda antes do período eleitoral, em março de 1989, possuía 7% das intenções de voto e que, em junho do mesmo ano, passou a ter 43%. Quando o período eleitoral começou, Collor na verdade perdeu capital eleitoral, já que durante o Horário Eleitoral Gratuito, passou a possuir 28,5% das intenções de voto e, no segundo turno, venceu Lula com somente 53% dos votos válidos.

<sup>180</sup> SALLUM Jr, Casarões, 2011, p. 166

com a promessa de devolução depois de 18 meses, em 12 parcelas mensais. Embora dessas medidas a mais lembrada seja a do confisco, é bom que se diga que 60% dos brasileiros acreditavam, à época do Plano, no sucesso deste contra a inflação, assim como é necessário que se lembre que este choque inicial logrou êxito em produzir uma queda da inflação: de 82,2% (INPC), para 14,7%. Na verdade, foram as ofensivas contra o funcionalismo público como parte da “reforma administrativa”, *a parte propriamente neoliberal do programa* que frequentemente esbarrou na legalidade, que produziram uma grande perda do capital político de Collor. Se o estilo imperial havia subjogado inicialmente Congresso e STF (que se sentiu obrigado a reconhecer, seja um absurdo ou não, a constitucionalidade MP 173, que proibia a concessão de liminares contra o Plano Collor), o TRT passou a conceder reajustes salariais a título de “reposição de perdas”, contra os quais Collor editou a MP 185, que restringia o poder dos TRTs de fazer estes reajustes. O movimento sindical, já extremamente premido, encabeçou mobilizações e, depois da Ministra da Fazenda fixar em 0 os reajustes salariais obrigatórios, de cindido tal movimento se uniu contra Collor reivindicando a revogação da medida. O Congresso, comportando-se como agente oportunista nos termos que expus no tópico anterior, revogou a MP 185 e iniciou a reversão do jogo entre os Poderes. Em Junho, com a retomada do curso crescente da inflação, a derrota no Congresso e as mobilizações populares, Collor viu sua aprovação cair de 71 para 36%.

Collor ainda sofreu uma outra derrota no que diz respeito à política de reposições salariais, sendo forçado a recuar várias vezes de suas intenções iniciais. Não menos crítica foi a eleição do novo Congresso que, *sem a pressão do calendário eleitoral, que seguramente foi um dos fatores que influenciaram a sua subserviência*, agora dificilmente se curvaria. Em dezembro, frente aos sucessivos fracassos nos indicadores macroeconômicos e aos escândalos de corrupção que já irrompiam desde junho<sup>181</sup>, a aprovação do Presidente caía para 30%<sup>182</sup>. A esta altura, o paradigma de instabilidade já havia se configurado: tendo rompido com o empresariado após a implementação da parte heterodoxa do “Plano Collor” e a série de declarações quase infantis da Ministra da Fazenda contra a classe<sup>183</sup>, acrescentando-se a pressão do sindicalismo, do funcionalismo público e do capital internacional, que se recusava a aceitar as condições de Collor, que incluíam a não necessidade de estrangulamento doméstico<sup>184</sup>, a base plebiscitária do Presidente ruía: agora Collor estava à mercê

---

<sup>181</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.125. Aqui é possível perceber que três escândalos irrompem ainda em 1990, denotando o início da atuação oportunista da mídia, justamente quando o Presidente vinha perdendo poder político.

<sup>182</sup> Sallum Jr, 2015, p. 88-120.

<sup>183</sup> Idem, p. 116-117

<sup>184</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 113-114

303 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica



da indústria de escândalos que em 1991 o faria enfrentar 1 escândalo a cada 1,5 mês<sup>185</sup>, bem como à mercê de um Congresso que, com 4 anos de mandato pela frente, não mais se curvaria aos seus desígnios.

No início de 1991, com o constante aumento da inflação, o governo entregou ao Congresso duas MP's que consolidariam o núcleo do chamado "Plano Collor II". Para conseguir a aprovação do Plano, Collor precisou ceder à negociação inclusive na retórica, reafirmando o novo estado da balança do poder em Brasília. Apesar dos resultados substanciais do plano, quais sejam, as seguidas reduções da inflação, tal plano era definido muitas vezes como um "exercício de monetarismo tropical"<sup>186</sup> e enfrentava forte ceticismo dos eleitores. Assim, a popularidade do Presidente não parava o seu ritmo ascendente, para muito além da pressão sindical ou empresária a que se refere Bruno Sallum Jr.<sup>187</sup>, os próprios escândalos, que começavam inclusive a se aproximar da figura de Collor, já lhe cobravam o preço, já que em abril a aprovação do governo era de 26% e a reprovação era de 34%. Com a posterior retomada do curso ascendente inflacionário, com o envolvimento da própria mulher de Collor em escândalos<sup>188</sup>, com a pressão popular em efervescência e com a ação oportunista do Congresso exigindo cada vez mais concessões, o destino de Collor se afirmava cada vez mais incerto. O envolvimento pessoal e direto do Presidente no famoso caso P.C Farias fora então promovido pelo próprio irmão mais novo do Presidente, Pedro Collor, e serviu de base para mais uma investida do Congresso contra o Presidente: a CPMI que levantaria os fatos, criaria o ambiente de cada vez maior condensação de escândalos (11 escândalos de Fevereiro a Setembro de 1992<sup>189</sup>) e para a realização de protestos ecumênicos (no sentido de *broad multiclass coalition* utilizado por Aníbal Pérez-Liñán<sup>190</sup>) desde o mês de Agosto. Collor, que sempre se recusou a manter uma coalizão permanente no Congresso, para também evitar de dividir o Poder Executivo, definiu já no primeiro ano de governo, as bases para o próprio fracasso<sup>191</sup>. Em 29 de setembro o Processo de Impeachment contra Collor foi aberto, sendo concluído no dia 30 de dezembro com a condenação do Presidente à perda de mandato e à inabilitação para o exercício de função pública por 8 anos.

## A LEGITIMIDADE E O NPIAL

---

<sup>185</sup> Idem, p. 125

<sup>186</sup> Idem, p.97

<sup>187</sup> SALLUM, Jr, 2015, p.130-132

<sup>188</sup> Idem, p. 140-141

<sup>189</sup> PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 125-126

<sup>190</sup> Idem, p. 123-124

<sup>191</sup> WEYLAND, 1993, p.6-14

“Nada – nada – pode parar um partido de políticos com votos suficientes e com aquela ambição [de retirar o mandato de um Presidente]. Eles podem, como Gerald Ford advertiu, declarar o que bem entenderem como um ‘high crime or misdemeanor.’ Eles podem ignorar, como o Parlamento ignorou, as mais fundamentais provisões constitucionais do devido processo legal. *Nenhuma corte pode rever seus procedimentos, sua declaração, ou seu veredito*” (DWORKIN, 1999a, p.1, grifos meus) [tradução livre]

Ronald Dworkin poderia estar se referindo a qualquer caso de Impeachment na América Latina após a “Terceira Onda de Democratização”, mas escrevia, já com preocupação, sobre a democracia presidencial mais sólida do mundo: os Estados Unidos da América, quando da tentativa do Congresso de afastar o Presidente Bill Clinton por meio de um processo de Impeachment. Como se verá, o STF não parece, em situação muito mais caótica do que a do filósofo do Direito estadunidense, perceber o risco da perda da credibilidade nos processos constitucionalmente estabelecidos e o seu impacto no sentimento de Constituição.

É verdade que uma compreensão constitucionalmente adequada do Impeachment, que leve a natureza do instituto (explorada ainda no tópico 2.3) a sério, exige uma crítica à postura do STF com relação a este Processo. Refere-se aqui à ideia, típica do paradigma do Estado Liberal<sup>192</sup>, de que a relação entre Judiciário e Legislativo é apaziguada pela delimitação de competências específicas e rígidas: o que está subjacente é uma visão de suposta oposição entre constitucionalismo e democracia, isto é, a visão de que a jurisdição constitucional deve exercer tão somente um papel formal e contra-majoritário já que, do contrário, usurparia a legitimidade do processo político<sup>193</sup>. Isso conduz frequentemente ao absurdo de se pensar nas competências antes das garantias no processo, e é esse absurdo que fez com que, na ADPF 378, se enfrentassem questões procedimentais, mas não questões de direito material. A impossibilidade do STF controlar o mérito da decisão do Presidente da Câmara de Deputados, isto é, a impossibilidade do STF declarar inconstitucional o Processo de Impeachment que tenha sido iniciado sem apontar o descumprimento em tese crime de responsabilidade (taxativamente expresso na Lei 1079 de 1950), mesmo diante da clareza do art. 1º do Código Penal vigente: “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”, coloca em xeque as condições de mandato fixo e separação de poderes que definem o que se entende por Presidencialismo<sup>194</sup>. O princípio democrático, à maneira que alertou

---

<sup>192</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, 2016a, p. 36-40.

<sup>193</sup> Idem, p. 41-43

<sup>194</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, 2016b, p.1-3

305 FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica

Dworkin<sup>195</sup>, bem como as garantias inerentes ao devido processo legal, são postos ao sabor dos parlamentares por uma Corte que nega diuturnamente o seu papel de Guardiã da Constituição, o que significa, adequadamente falando, garantir o devido processo constitucional e a regularidade do processo legislativo<sup>196</sup>.

A compreensão sedimentada pelo STF acerca do Instituto, como alertado, é de fato constitucionalmente inadequada e especialmente perigosa uma vez constatado o NPIAL. Mas parece que há algo a mais: como já discutido no tópico 3.3, a adição de veto players (ainda que de natureza judicial) não parece alterar, estatisticamente, a probabilidade de um Presidente sofrer Impeachment<sup>197</sup>, porque num período de extrema instabilidade, as interpretações das demais instituições seguem, naturalmente por questões políticas de estabilidade (e isso não é nenhum pessimismo sociológico, ou não nos lembramos da posição do STF quanto à MP 173?), a interpretação da primeira instituição da cadeia procedimental. Constatando-se as particularidades conflitivas do Presidencialismo de Coalizão já analisadas no tópico 1.2 e a ação dos fatores e agentes do NPIAL, percebe-se que há uma miríade de elementos empurrando o Presidencialismo Latino-Americano para uma “parlamentarização”<sup>198</sup>. Os problemas com isso são vários<sup>199</sup>, mas a solução mais razoável parece uma única na medida em que ataca satisfatoriamente o problema imposto pela legitimidade dual no Presidencialismo sem desconsiderar as especificidades conflitivas do Presidencialismo de Coalizão: a extinção do Impeachment e a criação de um instituto semelhante a um plebiscito que aprove o afastamento ou não do Presidente envolvido em escândalos políticos.

## CONCLUSÃO

Ao longo da análise pode-se constatar que o Novo Padrão de Instabilidade Política da América Latina analisado por Aníbal Pérez-Liñán fornece uma chave interpretativa coerente com as singularidades do caso Collor, tendo sido o governo arrastado até o Impeachment principalmente por fatores como: adoção de uma postura de confronto/isolamento com relação ao Congresso; Adoção de reformas neoliberais; Falha na implementação de reformas neoliberais; Escândalos

---

<sup>195</sup> “*Trying a president, let alone removing him, is a seismic shock to the separation of powers that is the Constitution’s spine.*” (DWORKIN, 1999a, p.2)

<sup>196</sup> Sobre as perspectivas de exercício do controle jurisdicional de constitucionalidade das leis adequadamente justificadas, segundo o Paradigma Procedimentalista do Estado Democrático de Direito: CATTONI DE OLIVEIRA, 2016a, p.49.

<sup>197</sup> PÉREZ-LINÁN, 2007, p.142

<sup>198</sup> Idem, p.3

<sup>199</sup> Apenas para mencionar um: “E é importante assinalar: aprovada a [moção de] desconfiança, não só cai o Primeiro Ministro, como o próprio Parlamento, para que novas eleições sejam realizadas. [o que evidentemente não ocorre no Presidencialismo]” (CATTONI DE OLIVEIRA, BAHIA, VECCHIATTI, 2016b, p.1)

recorrentes e que chegaram, por fim, a envolver o próprio Presidente e seus familiares; Mobilização populares ecumênicas; Ação duplamente oportunista da mídia: ao promover o Presidente, agindo como uma “guardiã do portal” e ao proceder como uma “máquina de escândalos”, formando o ambiente favorável para a ação oportunista do Congresso.

Como resultado dessa interpretação, também foi possível constatar, a partir de uma recuperação das noções de “Presidencialismo”, “Presidencialismo de Coalizão” e “Impeachment”, especificamente naquilo que se refere ao caso brasileiro, a emergência de problemas graves vinculados à legitimidade do no Processo de Impeachment: se por um lado o STF, ao incorrer numa interpretação quase que meramente formalista do instituto, cria um ambiente de banalização da processo de impedimento, o que acaba por promover a perda de fé no Projeto Constitucional, também a natureza conflitiva do Presidencialismo de Coalizão e o fato do NPIAL exigem criatividade no que diz respeito à solução dos problemas ligados à “parlamentarização” do Presidencialismo Latino. Uma sugestão promovida pelo Artigo, e que deve ser explorada futuramente pela literatura, é a extinção do Impeachment, que mais serviu para a criação de crises institucionais do que para a sua solução<sup>200</sup> é a criação de um instituto semelhante a um plebiscito que defina o destino de um Presidente envolvido em escândalos de corrupção suficientemente claros, apelando-se assim ao fundamento da legitimidade dual no presidencialismo.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. In: *Revistas de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. Vol. 31, n.1, 1988, pp. 5 a 34.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Parecer Jurídico: O Processo de Impeachment e as Esferas de Autorização pela Câmara dos Deputados**. Limites e Possibilidades de Controle Judicial. Belo Horizonte: 2016. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/cf\\_dev/AbsByAuth.cfm?per\\_id=1470905](http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1470905)>. Acesso em: 12/09/2017.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. **Devido Processo Legislativo: Uma Justificação Democrática do Controle Jurisdicional de Constitucionalidade das Leis e do Processo Legislativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2016a. 3ª Edição. 217p.

---

<sup>200</sup> CATTONI DE OLIVEIRA, 2016c, p.28-29. Essa é, como menciona o autor, a opinião de Paulo Bonavides.

<sup>307</sup> FERNANDO, João Pedro Lopes. O impeachment de Fernando Collor e o Novo Padrão de instabilidade política na América Latina: uma análise crítica

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes. VECCHIATTI, Paulo Roberto Iotti. **Supremo Tribunal Federal deve barrar ou nulificar impeachment sem crime de responsabilidade.** Março, 23, 2016b. 9p. Disponível em: <<http://emporiadodireito.com.br/backup/supremo-tribunal-federal-deve-barrar/>>. Acesso em 22/11/17.

CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. BACHA E SILVA, Diogo. **Os contornos do Impeachment no Estado Democrático de Direito:** historicidade e natureza da responsabilização jurídico-política no presidencialismo brasileiro. In: Anuario de Derecho Constitucional Latino-Americano. Bogotá: Anuário de Derecho Constitucional Latino-Americano, Año XXII, 2016c. 17-32p.

DWORKIN, Ronald. **A Kind of Coup.** In: The New York Review of Books. January 14, 1999. 4p. Disponível em: <[www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/?printpage=true](http://www.nybooks.com/articles/1999/01/14/a-kind-of-coup/?printpage=true)>. Acesso em: 12/09/17.

FIX-FIERRO, Héctor. SALAZAR-UGARTE, Pedro. **Presidentialism.**In: ROSENFELD, Michel. SAJÓ, Andrés. The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, Nova Iorque, 2012.

GALUPPO, Marcelo Campos. **Impeachment:** O que é, como se processa e por que se faz. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016. 302p.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** Belo Horizonte: Juspodium, 2017. 9ª Edição. 1719p.

HOCHSTETLER, Kathryn. **Rethinking presidentialism:** challenges and presidential falls in South America. In: Comparative Politics, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), pp. 401-418.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Third Wave:** Democratization in the Twentieth Century. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

LAMOUNIER, Bolívar. **Antecedentes, riscos e possibilidades do governo Collor.** In:

LINZ, Juan. **The Perils of Presidentialism.** In: Journal of Democracy, vol. 1, nº 1, 1990. 51-69p.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America.** Pittsburgh: Cambridge University Press, 2006. 241p.

SALLUM Jr., Basílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. **O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo.** Lua Nova[online]. São Paulo, n. 82, 2011. p.163-200.

SALLUM Jr., Basílio. **O Impeachment de Fernando Collor – Sociologia de uma Crise.** São Paulo: Editora 34, 2015. 424p.

WEYLAND, K. **The Rise and fall of president Collor and its impact on Brazilian Democracy.** In: Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol. 35, nº1, 1993. 1-37p.