

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ALEXSANDER POLICENO DE SOUZA

**OS IMPACTOS DOS PROCESSOS DE IMPEACHMENT NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA: OS CASOS FERNANDO COLLOR/ITAMAR FRANCO E DILMA
ROUSSEFF/MICHEL TEMER**

**Porto Alegre
2023**

ALEXSANDER POLICENO DE SOUZA

**OS IMPACTOS DOS PROCESSOS DE IMPEACHMENT NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA: OS CASOS FERNANDO COLLOR/ITAMAR FRANCO E DILMA
ROUSSEFF/MICHEL TEMER**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Policeno de Souza, Aleksander
Os Impactos dos Processos de Impeachment na
Política Externa Brasileira: Os Casos Fernando
Collor/Itamar Franco e Dilma Rousseff/Michel Temer /
Aleksander Policeno de Souza. -- 2023.
93 f.
Orientador: Guilherme Ziebell de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Impeachment. 2. Mudanças de Política Externa. 3.
Política Externa Brasileira. I. Ziebell de Oliveira,
Guilherme, orient. II. Título.

ALEXSANDER POLICENO DE SOUZA

**OS IMPACTOS DOS PROCESSOS DE IMPEACHMENT NA POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA: OS CASOS FERNANDO COLLOR/ITAMAR FRANCO E DILMA
ROUSSEFF/MICHEL TEMER**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre,

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof. Dr. Fernando Comiran
FURG

Aos meus pais, meus exemplos de força,
coragem e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a minha família, em especial minha mãe, Jo, faxineira aposentada, e meu pai Sebastião, soldador aposentado, que com muito esforço e amor, me ensinaram o valor da educação e do conhecimento. Aos meus irmãos mais velhos, Cristiane, que sempre me incentivou em tudo que tentei fazer, e Rafael, que me influenciou profundamente na minha visão política.

Agradeço a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), a Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) e aos diversos funcionários dessas instituições, que garantem ensino público e de qualidade. Principalmente, agradeço ao professor Guilherme Ziebell de Oliveira pelo empenho em orientar esse trabalho e aos professores André Luiz Reis da Silva e Fernando Comiran por aceitarem participar da banca examinadora. Também agradeço a PRAE pelos incentivos e suportes que me permitiram frequentar as aulas ao longo de todo o curso.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos pelo apoio ao longo desse período, mesmo muitos não sabendo muito bem o que eu estava estudando. Em especial, agradeço ao Winicius, amigo de infância, que me obrigava a estudar, sempre que eu tentava procrastinar e a Mariana, colega de graduação, que aguentava minhas piadas ruins durante os intervalos das aulas (haha).

RESUMO

Por mais que o impedimento presidencial seja um mecanismo de uso excepcional, em tese, restrito a situações muito específicas, as experiências brasileiras deste instrumento demonstram uma recorrência que leva a necessidade de compreender as suas consequências políticas e institucionais. Assim sendo, o presente trabalho versa sobre os efeitos dos processos de *impeachments* de Fernando Collor e de Dilma Rousseff na Política Externa Brasileira. Utilizando os aparatos teóricos de Charles Hermann (1990) e de James Rosenau (1968), é testada a hipótese de que a destituição de ambos os presidentes resultou na reorientação na política externa brasileira. Em suma, é determinado o que é o *impeachment*, como ele se desenvolveu nos dois casos estudados e como os sucessores, Itamar Franco e Michel Temer, atuaram na presidência, com relação aos antecessores, no que tange a Política Externa. Dessa forma, é feita a análise da conjuntura da política interna (sobre como os presidentes caíram) e o estudo comparativo da Política Externa Brasileira (se há elementos significativos que demonstram mudanças), para assim determinar se de fato houve a reorientação da política externa. Ao término desta dissertação fica demonstrado que o *impeachment* é compreendido, ao menos na política nacional, como um meio de refundação de um governo que se mostra incapaz de continuar existindo, de forma que serve como uma maneira de viabilizar mudanças ou rupturas com pouca resistência da sociedade. Isso é corroborado pelos fatos de que com o *impeachment* de Collor houve uma redução do protagonismo e atuação da figura presidencial na Política Externa Brasileira, de que com a queda de Dilma Rousseff ocorreu um abandono do foco da cooperação Sul-Sul em nível global, em favor de uma maior aproximação com governos ultraliberais da América do Sul. Por fim, esse trabalho também permitiu determinar a amplitude da reorientação dos casos estudados, ao determinar o nível de pressão que as conjunturas interna e externa tiveram sobre o novo presidente e quão interessado ele estava em alterar a política externa do antecessor.

Palavras-chave: *Impeachment*. Mudanças de Política Externa. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

As much as the presidential impeachment is a mechanism of exceptional use, in theory, restricted to very specific situations, the Brazilian experiences of this instrument demonstrate a recurrence that leads to the need to understand its political and institutional consequences. Therefore, the present work deals with the effects of the impeachment processes of Fernando Collor and Dilma Rousseff in Brazilian Foreign Policy. Using the theoretical apparatus of Charles Hermann (1990) and James Rosenau (1968), the hypothesis is tested that the removal of both presidents resulted in the reorientation of Brazilian foreign policy. In short, it is determined what impeachment is, how it developed in the two cases studied and how the successors, Itamar Franco and Michel Temer, acted in the presidency, in relation to their predecessors, in terms of Foreign Policy. In this way, an analysis of the conjuncture of the internal politics is carried out (on how the presidents fell) and the comparative study of the Brazilian Foreign Policy (if there are significant elements that demonstrate changes), in order to determine if in fact there was a reorientation of the foreign policy. At the end of this dissertation, it is demonstrated that impeachment is understood, at least in national politics, as a means of refounding a government that proves to be incapable of continuing to exist in a way that serves as a way of enabling changes or ruptures with little resistance from society. This is corroborated by the facts that with Collor's impeachment there was a reduction in the protagonism and role of the presidential figure in Brazilian Foreign Policy. And with the fall of Dilma, there was an abandonment of the focus of South-South cooperation at the global level, in favor of a closer relationship with ultraliberal governments in South America. Finally, this work also made it possible to determine the magnitude of the reorientation of the cases studied, by determining the level of pressure that the internal and external conjunctures had on the new president and how interested he was in changing the foreign policy of his predecessor.

Keywords: Impeachment. Foreign Policy Changes. Brazilian foreign policy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL.....	15
2.1 POLÍTICA EXTERNA COMPARADA DE JAMES ROSENAU.....	19
2.2 TEORIAS COMPORTAMENTALISTAS: AS CONTRIBUIÇÕES DE CHARLES HERMANN.....	25
2.3 IMPEACHMENT E SUAS COMPLEXIDADES.....	33
3 GOVERNOS FERNANDO COLLOR E ITAMAR FRANCO.....	45
3.1 A ASCENSÃO E QUEDA DE COLLOR.....	45
3.2 ITAMAR PRESIDENTE E O PLANO REAL.....	56
3.3 POLÍTICA EXTERNA COLLOR/ITAMAR.....	58
4 GOVERNOS DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER.....	67
4.1 AS “PEDALADAS FISCAIS”	68
4.2 GOVERNO TEMER.....	73
4.3 POLÍTICA EXTERNA ROUSSEFF/TEMER.....	74
5 CONCLUSÃO.....	82
REFERÊNCIAS.....	87

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia é uma Análise de Política Externa (APE) que aborda os efeitos que os processos de *impeachment* tiveram sobre a Política Externa brasileira, utilizando como recorte histórico os casos acontecidos na Nova República Brasileira – especificamente os afastamentos de Fernando Collor e Dilma Rousseff. A necessidade de tal estudo surge, pois o debate acerca da destituição do chefe do executivo federal tornou-se extremamente comum no cotidiano da política brasileira (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018). Diferentemente do voto de desconfiança do sistema parlamentarista, elaborado para resolver crises políticas com maior velocidade, o *impeachment* foi desenvolvido para ser a opção final para pôr fim a um governo (LINZ, 1996). Composto por uma série de entraves que limitam sua utilização, em distinção da moção de desconfiança (que é centralmente um método político), a destituição presidencial é tanto um processo político quanto judicial (LINZ, 1991).¹

Essa complexidade visa restringir a utilização descomedida do mecanismo, de modo a forçar os poderes do Estado a negociar entre si, antes de chegarem a este ponto de não retorno. O objetivo do sistema presidencialista e de suas ferramentas, como o *impeachment*, é produzir maior estabilidade e previsibilidade, onde os atores políticos – individuais ou grupos – pressupõem que um governo não deixará de existir repentinamente. Todavia, os resultados, em certa medida, se mostram problemáticos, dado que as crises que resultam, ou são resultado, de destituições presidenciais, são mais profundas que as do sistema parlamentarista (LINZ, 1996). Os processos de *impeachment* representam rupturas extremamente traumáticas para as instituições e para as relações políticas de um país, pois podem minar a credibilidade dos atores políticos, não necessariamente resolvem a crise vigente e abrem possibilidades de novas contendas (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018).

Em uma curta experiência democrática (sem interrupções), do estabelecimento da Constituição de 1988 ao momento da escrita desta monografia, em outras palavras, em período de um pouco mais de 30 anos, o Estado brasileiro já vivenciou dois casos destes graves choques políticos. Como consequência, o uso desmedido da destituição do chefe do executivo federal tornou-se recorrente, perdendo o caráter de excepcionalidade, passando a ser utilizado como uma arma política para esvaziar as capacidades de atuação do Poder

¹ No texto Linz (1991) faz uma crítica forte ao sistema presidencialista, atribuindo ao *impeachment* uma tentativa de melhorar o presidencialismo, porém insuficiente por ter limites que o voto de desconfiança e demais características do parlamentarismo superariam.

Executivo, transformando-o em refém do Legislativo (QUEIROZ, 2021). Isso acontece, pois são as assembleias legislativas as incumbidas de conduzir o procedimento, isto é, agentes centralmente movidos por interesses políticos são os responsáveis por reger um procedimento que não é apenas político. Surge então a viabilidade de injustiças no procedimento. Presidentes inocentes podem ser culpabilizados e criminosos de fato podem ser absolvidos, bastando a capacidade de articulação ou um ambiente político favorável. Isso inevitavelmente provoca graus de enfraquecimento da democracia presidencialista e das instituições, pois as leis e regramentos podem ser distorcidos ou ignorados para atender determinados projetos de poder à revelia da ética e da moralidade (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018).

De forma elucidativa, o *impeachment* é um mecanismo de destituição de agentes públicos governamentais, que podem abranger diferentes esferas do Estado, representando um processo político-criminal, executado pelo poder Legislativo para punir crimes de responsabilidade perpetrados por membros da burocracia estatal, em especial os do poder Executivo.² No Brasil, mesmo sendo um processo relativamente antigo, o impedimento vai ganhar grande importância a partir da década de 1990 com a destituição de Fernando Collor e ganhará ainda mais força e protagonismo com o afastamento de Dilma Rousseff em 2016. Em ambos os casos, seguiram os ritos e aparente devido processo legal conforme a Lei 1.079, Collor condenado por crime de responsabilidade, no que tange corrupção ativa e passiva; e Rousseff por manobras administrativas ilegais (as chamadas “pedaladas fiscais”). Contudo, como veremos nos próximos capítulos, na contextualização histórica dos dois fatos, o que conduziu os dois à queda foram motivações políticas. Ambos mandatários foram respectivamente depostos pelo agravamento da crise econômica de hiperinflação e pela explosão de casos de corrupção envolvendo a base do governo.

Analisando os processos de *impeachment*, é inevitável enquadrá-los no conceito de *Reestruturação Doméstica*, apresentada por Charles Hermann em 1990, no texto *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, que descreve como grandes mudanças internas podem alterar a atuação externa de um país. Nas palavras de Hermann (1990, p.12, tradução nossa³):

² Definição segundo verbete do Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa *online*.

³ Do original em inglês: “*In different political systems the dynamics of domestic restructuring will vary, but at their core is a common theme: Foreign policy redirection occurs when elites with power to legitimate the government either change their views or themselves alter in composition-perhaps with the regime itself.*”

Em diferentes sistemas políticos, a dinâmica da reestruturação doméstica varia, mas em seu cerne há um tema comum: o redirecionamento da política externa ocorre quando as elites com poder para legitimar o governo mudam suas opiniões ou alteram sua composição – talvez com o próprio regime.

A destituição presidencial se desenvolve em decorrência da alteração dos interesses, das opiniões e dos objetivos domésticos, que tornam insustentável a permanência do indivíduo no cargo. O vice-presidente ascende ao poder para remodelar as políticas administrativas, entre elas a política externa, e assim atender aos novos interesses internos. A legitimidade dele para efetuar essas alterações é fundamentada por ele pertencer à chapa eleita, enquanto não necessariamente representavam o grupo específico que foi afastado. Desse modo, sofrem pouco constrangimento, ou ao menos, gozam de boa vontade dos diversos grupos domésticos para efetuar alterações significativas em variadas áreas.

As consequências da destituição do presidente da república são amplas e diversas, produzindo muitas possibilidades de estudo. Questões como as particularidades dos vices (e suas formas de agir) quando assumem a presidência, como os grupos domésticos se organizam para defender seus interesses no plano internacional e a reação do ambiente externo a esse tipo de mecanismo precisam ser compreendidas de forma aprofundada. Vemos figuras como Itamar Franco, de personalidade diplomática, conciliadora e com comportamento reservado, assumindo o lugar de figuras com tendências a conflitos, expansiva e centralizadora como Collor de Mello. Há coalizões de interesses diametralmente diferentes que criam conflitos internos ao governo vigente, como o caso de Dilma Rousseff e Michel Temer. O desenrolar do processo de afastamento produz entraves na diplomacia do país, já que não fica claro quem de fato será o chefe do Executivo, ou seja, qual projeto de comportamento externo será seguido. Além disso, após o processo, não fica claro como será a visão da comunidade internacional com relação ao novo presidente, levando-a optar por esperar um novo governo eleito para tomar decisões de longo prazo.

Portanto, é imprescindível elucidar os efeitos que dois processos de destituição presidencial tiveram para política externa, visto que são acontecimentos comuns e frequentes no nosso país. Assim sendo, o presente trabalho busca responder o seguinte questionamento: como os *impeachments* de Fernando Collor e Dilma Rousseff ocasionaram a reorientação dos respectivos programas de política externa? A hipótese central que será avaliada é de que a destituição do presidente da República, tendencialmente, resultou na reorientação da política externa brasileira. Com Itamar Franco como substituto de Collor, a diplomacia tornou-se

menos centrada na figura do presidente, e com Michel Temer no lugar de Dilma Rousseff, transferiu-se o foco na cooperação Sul-Sul para maior alinhamento com o Mundo Ocidental – ou seja, ambos foram em direções opostas aos antecessores.

Utilizando a noção de *Reestruturação Doméstica* (HERMANN, 1990) como ponto de partida, esta monografia tem o objetivo primário de determinar e compreender os efeitos que os afastamentos de Fernando Collor e de Dilma Rousseff tiveram para a política externa brasileira. Para construir o objetivo principal, serão abordados tópicos de grande importância, sendo eles: determinar a importância da figura da presidencial na política externa brasileira; compreender como o ambiente doméstico pode alterar o comportamento externo do país; e, constatar os pontos de inflexão que atestam diferenças de programas dos presidentes depostos com relação aos dos seus sucessores.

Para atender estas demandas será utilizado o método hipotético-dedutivo, pois com ele é possível testar a hipótese da pesquisa, primeiro sob a luz da teoria (especificamente a partir das teorias comportamentalistas de análise de política externa) e em seguida efetuar verificações empíricas. Além disso, vale ressaltar que o trabalho segue uma estrutura dividida em três capítulos. No primeiro, será apresentada uma revisão crítica da bibliografia, que tem como foco o estudo do comportamento dos agentes políticos. Com base nela serão analisados tanto os formuladores e executores de política externa, quanto os que não fazem parte das instituições de política externa, mas que possuem poder de decisão sobre elas.

A ideia é determinar e expor as ferramentas metodológicas que serão utilizadas para atingir os objetivos do trabalho de maneira a estabelecer o que as teorias focadas no tema esperam encontrar e como isso se relaciona com a hipótese de trabalho estabelecida. Para esta tarefa, são examinadas as agendas de política externa descritas nos Planos Plurianuais do Governo Federal (documento em que se demonstra os objetivos, iniciativas e metas a serem desempenhadas); as Resenhas de Política Exterior do Brasil, publicadas pelo Ministério das Relações Exteriores, que relata as ações das Relações Exteriores do Brasil efetuadas semestralmente; e a utilização das bibliografias de especialista em Política Externa Brasileira, para comparação dos dados dos planos e das resenhas com o consenso dos especialistas da área.

Nos dois capítulos seguintes, é feita uma exposição dos acontecimentos dos recortes históricos escolhidos, seguida pela comparação entre as políticas dos antecessores com relação às dos sucessores. Especificamente no segundo capítulo será apresentada uma análise

comparativa das políticas externas das administrações Fernando Collor (1990 – 1992) e Itamar Franco (1992 – 1995). E no terceiro e último, será feito o mesmo procedimento, mas usando o segundo governo Dilma Rousseff e a gestão Michel Temer (2016 – 2018) como objetos de estudo. O objetivo destes capítulos é encontrar possíveis padrões, com base na verificação da hipótese e das teorias na realidade e atender os objetivos e o problema de pesquisa.

2 ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: DEBATE TEÓRICO-CONCEITUAL

Como já esclarecido, este capítulo serve para demonstrar o aparato metodológico utilizado para construir os objetivos da pesquisa. Ao longo do capítulo, apresentam-se breves sínteses dos trabalhos que desenvolveram as ferramentas úteis para atender as demandas desta monografia. Em primeiro lugar, *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?*, de James Rosenau (1968), texto que busca compreender os estágios da tomada de decisão e descrever como são feitas análises comparadas e comparativas de política externa. Em segundo, *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, de Charles Herman (1990), um estudo dos indutores de preferências, das mudanças na política externa e da direção da mudança, descrevendo a formação de preferências e quando os governos optam por redirecionar a política externa. Todavia, antes de discutir esses trabalhos é preciso explicitar alguns conceitos e consensos introdutórios.

Entende-se por política externa o conjunto de comportamentos de entidades estatais para além das suas linhas fronteiriças, que buscam alcançar algum objeto de interesse do Estado, seja resolução de adversidades, seja para obtenção de ganhos (FERREIRA, 2020). O entendimento do que é e de como surgiu o Estado é formado por um complexo e amplo debate, cuja especificidade foge do escopo do trabalho, sendo possível apenas a apresentação da conceituação de maneira generalista e sintética. Assim, pode-se compreender o Estado como uma estrutura administrativa responsável pela gerência, nos mais diversos níveis, de uma determinada sociedade em um determinado espaço geográfico.

Já o Poder corresponde à capacidade de mover e mobilizar essa estrutura para atingir algum interesse. Os interesses do Estado são diversos e são entendidos pela literatura especializada conforme as perspectivas ideológicas e dos objetivos dos autores que pesquisam sobre ele. Podem ser a autopreservação, o bem-estar do conjunto total da população, os interesses de uma parcela dessa, entre outros (FIGUEIRA, 2012). A compreensão de interesse dominante, é a de que “todos os Estados acabarão procurando por segurança” (FIGUEIRA, 2012, p. 5) para simples autopreservação. Porém, podemos perceber que os interesses centrais de um país estão vinculados aos objetivos do grupo e dos indivíduos no Poder. Para além disso, os interesses não são as únicas variáveis internas ao Estado; os comportamentos dos agentes (políticos ou apenas burocráticos) também determinam a atuação doméstica e

internacional de um Estado, como demonstra as análises behavioristas (ou comportamentalistas) (FERREIRA, 2020).

Os grandes acontecimentos internacionais do século XX, as guerras mundiais, conflitos étnicos transnacionais e crises econômicas globais, provocaram a necessidade e a pretensão de compreender esses fenômenos tão expressivos. As observações iniciais da política internacional levaram à conclusão de que os Estados são os atores principais das Relações Internacionais movidos puramente pelo interesse de autopreservação. Essas conclusões dividiram-se entre os teóricos de cunho mais otimista e os pessimistas. Os Idealistas, crentes da bondade como essência humana fundamental e defensores da possibilidade da construção da paz mundial através da cooperação e de um regramento legal robusto (influenciados pela Paz Perpétua Kantiana).

Os Realistas, por sua vez, compreendem a realidade internacional a partir das influências teóricas, que veem a essência humana como má ou amoral (Tucídides, Maquiavel e Hobbes) (FIGUEIRA, 2012). No entendimento Realista, há “pouco apreço pelos valores morais e pela justiça nas relações entre os Estados – as premissas do realismo [...] Enfatizaram uma perspectiva negativa do ser humano, sendo composta por: medo, prestígio e ambição” (FIGUEIRA, 2012, p. 7). O paradigma Realista foi dominante no pensamento de Relações Internacionais, mas foi constantemente contestado devido a suas limitações e falhas.

Dentre os paradigmas das relações internacionais que nascem com o objetivo de explicar o cenário internacional emergente, principalmente após a década de 1970, destacam-se: o (neo)Institucionalismo, o (neo)liberalismo, as teorias globalistas, as teorias regionalistas, a Escola Inglesa, bem como as reformulações do pensamento realista, o (neo)realismo e o realismo estrutural. Além das concepções pós-positivistas, como: o pós-modernismo, a teoria crítica, as teorias feministas, o construtivismo, dentre outras (FIGUEIRA, 2012, p. 8).

E foi nesse contexto crítico ao realismo que a disciplina e as teorias de Análise de Política Externa surgiram. A concepção do Estado como um agente que centralmente busca apenas maximizar o poder, ignora que ele é formado por uma multiplicidade de grupos e indivíduos, movidos por vários fatores e peculiaridades que determinam a tomada de decisão. A visão Realista clássica interpreta o comportamento do Estado de forma determinística, pois considera poucas variáveis, as quais são fixas e uniformes. Entre as décadas de 1950 e 1960, para superar essa limitação, os autores críticos partiram para contribuições de outras áreas do conhecimento, em particular as da psicologia comportamental (behavioristas). Essas correntes de pensamento buscavam explicar o comportamento das pessoas por meio de experimentos

laboratoriais, que demonstram como se processa um estímulo no ser humano e as respostas racionais ou instintivas geradas por esse estímulo (FERREIRA, 2020). Ao migrarem para as relações internacionais, se debruçaram na explicação empírica do comportamento dos atores internacionais – “se centram nos condicionantes às decisões tomadas no núcleo governamental e no comportamento estatal” (FERREIRA, 2020, p. 19). Essa nova perspectiva levou a novas questões:

Quem estaria por trás dessas decisões? Quais os impactos da sociedade nessas? E quanto às instituições políticas, de que maneira elas afetariam ou condicionariam as decisões? Qual a parcela do componente individual, com todas suas crenças e valores, na tomada de decisões dos países? (FERREIRA, 2020, p. 19).

As buscas por responder essas perguntas fluíram para a construção da Análise de Política Externa. Assim, a APE trouxe um novo nível de análise para as questões internacionais, através da premissa de que os atos internacionais passam por um processo de decisão política complexa e multifatorial – regras, instituições, indivíduos, correlação de forças, etc. (FIGUEIRA, 2012). Como disciplina, a APE “foca-se no exame de como as decisões externas são tomadas conforme a estrutura institucional de um Estado e o papel dos indivíduos diretamente envolvidos com a formulação de políticas voltadas ao plano exterior” (FERREIRA, 2020, p. 14). Para Kenneth Waltz (1996), no estudo das Relações Internacionais, a Análise de Política Externa é para a Teoria de Relações Internacionais, o que a Microeconomia é para a Macroeconomia na Economia. A primeira é focalizada no comportamento estatal a partir de aspectos domésticos, perante ao ambiente externo, a segunda foca numa compreensão sistêmica e generalista da política internacional (FERREIRA, 2020).

Compreendendo o Estado como uma estrutura emanada de uma sociedade, podemos concluir que os interesses dele são na realidade interesses da sociedade. Obviamente, não é possível crer que todos os interesses são atendidos pelo Estado, pois grupos e indivíduos têm capacidades de expressar seus interesses de formas diferentes. Na prática, os interesses atendidos são os pertencentes às facções no controle dos Estados, ou os agrupamentos capazes de impor suas vontades para aqueles no poder (FERREIRA, 2020). Em resumo, o interesse do país surge da luta política interna em que os vencedores, democraticamente ou de forma autoritária, tomam o poder e mobilizam o aparelho administrativo para atingir suas pautas. Dessa forma, não há como (ou há uma dificuldade de) separar os interesses domésticos dos

externos, já que têm a mesma origem e se relacionam intrinsecamente, como demonstra Rosenau (1968).

No Brasil, a política externa é centralizada no poder Executivo, representado pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE), responsável por planejar e executar a atuação internacional brasileira. Isso ocorre de maneira extremamente autárquica, concorrendo aos demais poderes apenas o papel de chancelar as decisões desse poder (FIGUEIRA, 2012). No caso específico do Legislativo, cabe ao Congresso brasileiro apenas uma atuação *ex post* (aprovar ou negar acordos e decisões), ao ponto que o MRE “estabelece não só as metas e linhas mestras da diplomacia brasileira, mas também o controle do próprio processo de negociação de uma posição ainda apartada e insulada, seja da própria sociedade civil, seja dos demais atores estatais” (FIGUEIRA, 2012, p. 46). A ideia dessa configuração é conceder maior velocidade de atuação à diplomacia brasileira, evitando muitas etapas ou conflitos desnecessários para a tomada de decisão. A defesa desse modelo é justificada no entendimento de que o Itamaraty tem “alto grau de profissionalismo, eficiência, estabilidade e coerência do corpo diplomático do país” (FIGUEIRA, 2012, p. 49).

Na prática, o que existe no Brasil é um protagonismo do chefe do Executivo, o presidente, que só não ocupa essa posição por decisão própria, delegando maior ou menor autonomia e tarefas ao ministro das Relações Exteriores, que é genericamente seu representante direto (FIGUEIRA, 2012). Podemos ver esse centralismo do Chefe de Estado brasileiro conforme os trechos da Constituição abaixo:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; [...] Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VII - manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional; XIX — declarar guerra, no caso de agressão estrangeira, autorizado pelo Congresso Nacional ou referendado por ele, quando ocorrida no intervalo das sessões legislativas, e, nas mesmas condições, decretar, total ou parcialmente, a mobilização nacional; XX — celebrar a paz, autorizado ou com o referendo do Congresso Nacional; [...] XXII — permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente. (BRASIL, 1988)

Neste trabalho, aprofunda-se a atuação presidencial por meio dos trabalhos de Charles Hermann (1990), e James Rosenau (1968). Além dos atores estatais, é abordado outros fatores

que influenciam e determinam a Política Externa, como os grupos de interesses e da opinião pública.

2.1 POLÍTICA EXTERNA COMPARADA DE JAMES ROSENAU

Na obra, *Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field?* de 1968, Rosenau faz uma importante defesa da criação de uma teoria de Política Externa, efetuada por intermédio de um viés comparativo e que fosse passível de testes empíricos que permitissem generalizações e a consequente identificação de padrões. Para ele, essas generalizações permitiriam a compreensão do comportamento dos Estados. Para esse objetivo, o autor faz uma distinção entre, *Fad* (o que é passageiro), *Fantasy* (o que é irreal), e *Field* (o que de fato contribuiu para a então nascente Política Externa Comparativa). A distinção é executada por uma análise da evolução histórica da disciplina, identificando os limites e problemas e então oferecendo soluções para esses.

Entre eles, o autor observa que os fenômenos da política externa foram, por muito tempo, analisados como ocorrências únicas, particulares e limitadas no tempo, de modo que as análises eram restringidas por uma perspectiva imediatista (não eram feitas em um escopo abrangente). Focava-se demais nas distinções de cada caso, não existindo enquadramentos do comportamento dos Estados em grandes generalizações analíticas, salvo poucas exceções. Era concentrada, de maneira simplista, apenas nos processos de tomada de decisão particular de cada Estado, o que restringia o desenvolvimento de um conhecimento capaz de explicar o todo (ROSENAU, 1968).

Mas, ao exigir que a política externa seja analisada a partir da perspectiva de tomadores de decisão concretos e identificáveis, a abordagem também tende a impedir o exame da possibilidade de que as perspectivas dos tomadores de decisão em diferentes sociedades possam ser semelhantes, ou pelo menos comparável. Assim, ao longo da década de 1950 e boa parte da década de 1960, as recém-descobertas variáveis de tomada de decisão serviram para melhorar a qualidade das histórias de caso, em vez de substituí-las por novos modos de análise. (ROSENAU, 1968, p. 298, tradução nossa⁴)

Segundo Rosenau (1968), no modelo tradicional (teorias Realista e Idealista de Relações Internacionais, dominantes na sua época) as nações eram restritas à decisão de servir

⁴ Do original em inglês: “*But, in demanding that foreign policy be analyzed from the perspective of concrete and identifiable decision-makers, the approach also tended to preclude examination of the possibility that the perspectives of decision-makers in different societies might be similar, or at least comparable. Thus, throughout the 1950s and well into the 1960s, the newly discovered decision-making variables served to improve the quality of the case histories rather than to replace them with new modes of analysis.*”

ou não os seus interesses nacionais. “O fato de que as lições históricas podem ser experimentadas de formas variadas, por diferentes sistemas de formação política, não foi levado em conta nos modelos” (ROSENAU, 1968, p.300, tradução nossa⁵). Segundo ele, ainda que houvesse tentativas de se fazer generalização, em nenhuma das formulações mais abstratas vigentes na época, a Análise Comparativa foi de fato levada a sério.

As variáveis de Política Externa eram identificadas e discutidas como se fossem idênticas em todas as sociedades e culturas, de forma que a intenção de tratar cada caso como único e uniforme, em vez de produzir análises singulares, o que apenas criava generalizações rasas. Para Rosenau (1968), a identificação de semelhanças e diferenças descobertas a partir de análises separadas, e então justapostas, dos vários casos e sistemas de formulação de políticas, constrói uma capacidade analítica muito mais forte. Assim, a Análise Comparativa permite separar acontecimentos que são realmente únicos daqueles que são abrangentes, permitindo categorizá-los e então compreender, explicar e predizer com maior precisão a política externa de um país – ou agrupamento de países, o que não ocorria antes (ROSENAU, 1968).

Foi só a partir da década de 1960 que os métodos tradicionais de análise foram fortemente contestados. Isso ocorreu por dois motivos, um intelectual e outro histórico. O primeiro compreende aos avanços ocorridos na análise de política doméstica na década de 1950, frutos da aplicação do modelo estrutural-funcional aos fenômenos políticos (ROSENAU, 1968). A grande contribuição dessa perspectiva de análise foi demonstrar a possibilidade e a capacidade de se compararem fenômenos aparentemente distintos e com isso:

[...] a análise estrutural-funcional elevou as visões a um nível mais alto de generalização e colocou todos os sistemas políticos em pé de igualdade analítica. A partir daí, rastrear diferenças tornou-se muito menos estimulante do que sondar equivalentes funcionais, e os estudiosos da política doméstica foram rápidos em responder ao desafio e reorientar seus esforços (ROSENAU, 1968, p. 302, tradução nossa).

Com o estabelecimento da possibilidade do delineamento de semelhanças e diferenças, agora passíveis de categorização e da construção de modelos baseados na observação e testes empíricos, desenvolveu-se uma quantidade colossal de materiais de cunho comparativo. Mesmo objetos considerados incomparáveis, por serem em certa medida antagônicos (como

⁵ Do original em inglês: “*That the lessons of history might be variously experienced by different policymaking systems was not accounted for in the abstract models...*”

as políticas públicas estadunidenses e soviéticas), passaram a ser submetidos à comparação. Em meados da década de 1960, o modelo comparativo já demonstrava grande sucesso, expresso pela coleta e processamento de dados inteiramente novos, seguido da criação de uma variedade de modelos amplos, sistemáticos e empíricos de processos políticos domésticos. Devido ao sucesso retumbante dos estudos comparativos de política doméstica, mesmo com certa resistência, os analistas de política internacional e política externa se forçaram a adotar esses métodos (ROSENAU, 1968).

Os fatores históricos são outra matriz de pressão para a gênese da política externa comparada. O principal deles foi a ampliação massiva do número de atores internacionais, devido às independências em África e Ásia no pós-Segunda Guerra, o que levou ao aumento da percepção de padrões semelhantes. Dito de outra forma, à medida que mais e mais nações adquiriram independência e buscavam chegar a acordos com vizinhos e/ou grandes potências, mais os contrastes chamavam a atenção. Rosenau (1968) demonstra isso através do exemplo da descolonização da África subsaariana, em que esses novos países eram semelhantes em tamanho, herança cultural, composição social, estrutura política e estágio de desenvolvimento econômico. Ou seja, os problemas e interesses que poderiam se manifestar no plano internacional eram muito próximos, tornando uma perspectiva comparativa inevitável.

Outra variável importante citada foi a emergência de problemas de alcance global, como o início da era termonuclear e a emergência da China comunista como potência (ROSENAU, 1968). O primeiro exige dos atores globais a criação de consensos, e o segundo significa a possibilidade de surgimento de novas potências capazes de alterar o ambiente externo. Assim, os analistas foram cada vez mais “obrigados a justapor e contrastar as reações e políticas das nações que anteriormente tratavam como casos únicos” (ROSENAU, 1968, p. 306, tradução nossa⁶).

Mesmo sendo um defensor da análise comparada, Rosenau (1968) faz uma importante ressalva ao descrever o *Fad*, o que é (ou era) passageiro nessas contribuições. Ele evidencia que houve erros cometidos pelos pensadores de Política Externa ao adicionar a perspectiva comparativa, ocasionados pela rapidez de adicionar esse meio de construção de conhecimento, provocando equívocos semelhantes aos cometidos pelos seguidores dos métodos tradicionais (ROSENAU, 1968). Trataram a perspectiva comparativa como apenas

⁶ Do original em inglês: “...inclined to juxtapose and contrast the reactions and policies of nations that they previously treated as single cases.”

uma justaposição dos fenômenos, ignorando as reflexões sobre quais aspectos da política externa “deveriam ser comparados, como deveriam ser comparados, o porquê deveriam ser comparados e se poderiam ser comparados” (ROSENAU, 1968, p. 307, tradução nossa⁷).

O que de fato aconteceu, foi que os analistas trataram o novo método da maneira tradicional e examinaram cada unidade do objeto separadamente, apenas fazendo a justaposição de forma posterior. Com isso, houve uma emulação da forma e não da essência, produzindo uma característica falsa de que a perspectiva comparativa seria uma moda passageira, produziram conotações enganosas de que a política externa comparada é um corpo específico de conhecimento inexplorado. Deu-se a entender que existe, no mundo real, um conjunto de fenômenos que podem ser rotulados como política externa comparada (ROSENAU, 1968).

Desta forma, a Análise Comparada é apenas uma de muitas ferramentas, adequada para determinados propósitos e irrelevantes para outros. É, portanto, apenas uma dessas formas de estudar um problema, não sendo necessariamente a melhor. Sua utilidade diz respeito:

[...] [à] geração e teste de proposições sobre o comportamento da política externa que se aplicam a dois ou mais sistemas políticos. Somente identificando semelhanças e diferenças no comportamento externo de mais de um ator nacional é que a análise pode ir além do caso particular para níveis mais altos de generalização. Por outro lado, se o pesquisador estiver preocupado com os processos de apenas um único sistema, então o método comparativo pode não ser tão valioso quanto um Estudo de Caso (ROSENAU, 1968, p. 308, tradução nossa⁸).

Após estabelecer a política externa comparada como um método analítico, Rosenau (1968) esmiúça os seus limites, buscando compreender se é possível tratá-lo como um Campo (*Field*) de investigação específico. Para que um campo específico exista, ele deve ser formado por uma disciplina composta por seu próprio assunto (um objeto de estudo com coerência interna própria), seu próprio ponto de vista (a estruturação do objeto de maneira única) e sua própria teoria. Caso um determinado método não seja configurado dessa forma, não é possível que os estudiosos do tema tenham certeza de estarem engajados em um tema comum,

⁷ Do original em inglês: “[...] *should be compared, how they should be compared, why they should be compared, whether they can be compared...*”

⁸ Do original em inglês: “...*to the generation and testing of propositions about foreign policy behavior that apply to two or more political systems. Only by identifying similarities and differences in the external behavior of more than one national actor can analysis move beyond the particular case to higher levels of generalization. On the other hand, if the researcher is concerned with the processes of only a single system, then the comparative method may not be as valuable as the case history.*”

podendo trabalhar em problemas diversos que apenas compartilham rótulos em comum (ROSENAU, 1968).

Assim, pretensos campos podem não ser mais do que um “composto de vários empreendimentos diferentes que se sobrepõem em alguns aspectos, mas que têm temas, pontos de vista e propostas próprias distintas” (ROSENAU, 1968, p.310, tradução nossa⁹). Rosenau (1968) também discorre sobre outras duas formas de compreender a Política Externa Comparada. A concepção dela ser apenas uma subcategoria da Ciência Política, que analisa fenômenos que emanam da política doméstica para o ambiente externo e a interpretação dela ser a sobreposição de dois tipos diferentes de fenômenos, nacional e internacional, analisados por campos diferentes e em então posteriormente sobrepostos. Todavia, ele discorda dessas duas perspectivas, pois percebe a impossibilidade de separar a política doméstica da Política Externa. (ROSENAU, 1968).

Dito de forma mais sucinta, os fenômenos que não são explicados de outra forma, e que doravante consideramos como objeto do campo da política externa, são aqueles que refletem uma associação entre variações no comportamento dos atores nacionais e variações em seus ambientes externos. O ponto de vista distintivo deste campo é que a investigação deve centrar-se na associação entre os dois conjuntos de variações e que esta associação só pode ser compreendida se for examinada e avaliada sob uma variedade de condições. As proposições teóricas exclusivas do campo são aquelas que preveem a associação entre os dois conjuntos de variações, e não apenas o comportamento do ator nacional ou apenas os eventos em seu ambiente (ROSENAU, 1968, p. 311, tradução nossa¹⁰).

Para compreender o entrelaçamento entre o lado doméstico e o lado externo, o autor descreve o que ele entende como política externa, suas composições e limites. A Política Externa é a análise da sequência de interações, percepções e comportamentos que ultrapassam o Estado nacional e divide-se em três estágios básicos. O primeiro é o *inicial*, que envolve as atividades, condições e influências, sejam humanas, sejam não-humanas, que condicionam os atores nacionais (estatais ou não) a necessidade de agir no ambiente externo. O estágio seguinte é expresso na *implementação* das respostas ao problema identificado no primeiro estágio. O terceiro e último, representa as *respostas* do ambiente externo aos estímulos

⁹ Do original em inglês: “...composite of several different enterprises that overlap in some respects but that have distinctive subject matters, viewpoints, and propositions of their own.”

¹⁰ Do original em inglês: “Stated most succinctly, the phenomena that are not otherwise accounted for, and that we shall henceforth regard as the subject matter of the field of foreign policy, are those that reflect an association between variations in the behavior of national actors and variations in their external environments. The distinctive point of view of this field is that inquiry must focus on the association between the two sets of variations and that this association can only be comprehended if it is examined and assessed under a variety of conditions. The theoretical propositions unique to the field are those that predict the association between the two sets of variations rather than only the behavior of the national actor or only the events in its environment.”

impostos no segundo estágio, ou seja, como o ambiente externo responde às tentativas de modificação por parte dos atores nacionais. Esses três estágios são subdivididos por etapas, que representam três variáveis, as independentes, as intervenientes e as dependentes, as quais também podem ser subdivididas (ROSENAU, 1968).

As *variáveis independentes* possuem duas especificidades particulares, as condições internas ao ator e as externas a ele. As *internas* são quaisquer atividades, condições e influências que ocorrem no plano doméstico, que instigam a burocracia estatal a preservar ou alterar algum aspecto do sistema internacional – como eleições, conflitos entre executivo e legislativo, esgotamento de reservas de algum tipo de riqueza natural. Em suma, fatores da vida nacional que podem servir como fontes de pressão de política externa. As *externas*, por sua vez, são atividades, condições e influências no exterior que forçam o ator nacional a reagir interna e externamente. São elas, crises diplomáticas, crises econômicas, etc. As *variáveis intervenientes* são quaisquer atitudes, procedimentos, capacidades e conflitos que modelam a avaliação do problema e a resposta a ele. São relações burocráticas, como as capacidades técnicas dos funcionários, a rivalidade das agências do Estado, os procedimentos administrativos, a flexibilidade dos programas de política externa, entre outros. As *variáveis dependentes* são as respostas do sistema internacional às atividades, atitudes, relacionamentos, instituições, capacidades e condições do ator nacional (ROSENAU, 1968). Essas variáveis são divididas entre a “alteração ou preservação do comportamento interno ao objeto do empreendimento de política externa e aquelas que dizem respeito ao comportamento externo alterado ou inalterado do objeto” (ROSENAU, 1968, p. 314, tradução nossa¹¹). Portanto, a política externa é composta por uma vasta gama de fenômenos, cujas origens são igualmente vastas, inclusive podendo exigir a utilização de outras ciências humanas, ou até ciências duras para o seu complemento (ROSENAU, 1968).

A Análise de Política Externa deve ser considerada um Campo, pois apesar da sua ampla abrangência, existe uma coerência interna. Em casos em que os fenômenos não são relevantes para um dos estágios, o analista os ignora, ou os restringe a um papel secundário e irrelevante. Nenhum dos três estágios têm qualquer significado para ele por si só. Os três estágios estão encadeados, pois a política externa só é clara quando as fontes, os conteúdos e as consequências são trabalhados de forma conjunta, e é isso que torna a APE um campo

¹¹ Do original em inglês: “...alteration or preservation of behavior internal to the object of the foreign policy undertaking and those that pertain to the object's changed or unchanged external behavior.”

distinto de outros campos. Os demais não se preocupam de forma igual com fenômenos e variáveis que acontecem dos dois lados das fronteiras nacionais. A teoria de política externa combina, aspectos, métodos, interpretações de outras teorias, mas o faz de uma forma autofágica, não sendo uma teoria doméstica nem internacional, ela os têm como campos aliados (ROSENAU, 1968).

Por fim, Rosenau esclarece a Fantasia (*Fantasy*) do título e o porquê a perspectiva comparativa deve ser utilizada. Por Fantasia ele entende as tentativas de extrapolar os métodos da política externa para outros campos, ou seja, para além dos limites do próprio campo. Uma teoria de política externa não deve tentar explicar, por si só, a existência ou colapso de um sistema nacional. Ela pode e deve se engajar em compreender e explicar alguns aspectos funcionais dos sistemas nacionais, em específico a necessidade de adaptação ao meio ambiente, contudo não devem fazer o mesmo numa tentativa de explicar a coerência interna de um sistema nacional. O mesmo não deve ser tentado com relação ao sistema internacional (ROSENAU, 1968).

Em síntese, a política externa pode ser analisada em três estágios: o Inicial/*Inputs* (são os estímulos aos atores internacionais, é o momento em que se analisa a questão problema); a implementação (são as ações perante os estímulos, ou seja, como o Estado vai fazer a implementação e trabalhar com os fatores dos *Inputs*); e a Resposta/*Outputs* (como vai se comportar/reagir de fato). Além disso, o autor reforça não haver uma separação entre os ambientes doméstico e externo (ROSENAU, 1968). A comparação deve ser feita, pois existe uma limitação em examinar apenas um sistema nacional isolado, e para responder como é o funcionamento dos fenômenos de política externa, é preciso contrastar dois ou mais sistemas/fenômenos. “Somente dessa maneira o analista orientado teoricamente pode começar a satisfazer sua curiosidade e [...] acumular o conhecimento confiável sobre o qual recomendações e escolhas sólidas são feitas” (ROSENAU, 1968, p. 326, tradução nossa¹²).

2.2 TEORIAS COMPORTAMENTALISTAS: AS CONTRIBUIÇÕES DE CHARLES HERMANN

Em *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy* (1990), Charles Hermann, analisa os elementos que conduzem os governos a redirecionar sua política

¹² Do original em inglês: “Only in this way can the theoretically oriented analyst begin to satisfy his curiosity and [...] accumulate the reliable knowledge on which sound recommendations and choices are made.”

externa. Para construir seu pensamento, ele expõe as definições de Política Externa e de Mudança de Política. Política Externa, compreende a atuação de um país, fora da sua jurisdição, organizada e determinada por programa (plano) que estipula os objetivos e interesses do país e como atingi-los, conduzido por formuladores de políticas autorizados e seus representantes. A Política Externa de um país está em constantes mudanças (em variados níveis de complexidade) e neste trabalho, Hermann foca-se nas grandes alterações na Política Externa – as significativas, ou seja, no redirecionamento da Política Externa.

As Mudanças de Política Externa, são as modificações que correspondem a uma reversão ou uma profunda alteração dos rumos da política externa de um país. Esse tipo de acontecimento pode ter duas origens. De fora para dentro, quando uma pressão originada no Ambiente Externo altera a conformação do Ambiente Doméstico, e de dentro para fora, quando reconfigurações nacionais mudam o comportamento do Estado no plano internacional. Podemos ter um panorama desses dois fluxos, ao tentar explicar o que leva um país a participar de um conflito (independente da forma de participação). Ele pode decidir agir a favor de uma invasão de outra nação para defender seus interesses econômicos, ou seja, demandas da sua elite, como no caso das Guerras do Ópio, ou ele é pressionado por outro Estado a apoiar um determinado lado beligerante, como a participação da Argentina na Segunda Guerra Mundial.

É necessário deixar claro que esses dois fluxos não são excludentes e opostos, podendo ocorrer concomitantemente. Outro ponto que o autor deixa claro sobre mudanças de política externa é que elas não necessariamente ocorrem em função de grandes acontecimentos. Não é preciso algo como uma mudança de regime para um Estado modificar sua Política Externa. Um mesmo governo pode decidir por alterações significativas da sua atuação e de seus planos (HERMANN, 1990). Ele também identifica a existência de quatro níveis de Mudança de Política Externa - sendo os três últimos os que ele se aprofunda no texto:

- (1) Alterações de Ajuste. As Mudanças ocorrem no nível de esforço (maior ou menor) e/ou no escopo dos destinatários (como refinamento na classe de metas). O que é feito, como é feito e os propósitos para os quais é feito permanecem inalterados.
- (2) Mudanças no Programa. As Mudanças são feitas nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou problema é abordado. [...] os propósitos para os quais é feito permanecem inalterados.
- (3) Mudanças de problema/objetivo. O problema ou objetivo inicial que a política aborda é substituído ou simplesmente perdido. Nessa mudança de política externa, os próprios propósitos são substituídos.
- (4) Mudanças de Orientação Internacional. A forma mais extrema de mudança de

política externa envolve o redirecionamento de toda a orientação do ator para os assuntos mundiais (HERMANN, 1990, p. 5-6, tradução nossa¹³).

Hermann conclui que esses três últimos tipos de mudanças são classificados como Mudanças Drásticas de Política Externa, se desenvolvendo tanto no nível do discurso quanto na prática de fato. Estados que passam por esses tipos de reorientação alteram o seu alinhamento com outros países ou o alinhamento permanece, contudo, o papel que o Estado tem no alinhamento se altera. Para explicar esses três tipos de mudanças, a partir da literatura de APE, o autor desenvolveu quatro Fontes de Mudanças: *Mudança Conduzida pelo Líder*; *Advocacia Burocrática*; *Reestruturação Doméstica*; e, *Choques Externos*. Estas fontes não são contraditórias ou excludentes entre si, podendo ocorrer simultaneamente ou se influenciarem (HERMANN, 1990).

As *Mudanças Conduzidas pelo Líder* são aquelas realizadas pela máxima liderança de Estado e ocorrem quando existe um Líder Predominante. Esse tipo de liderança corresponde à existência de indivíduos que detêm o poder para influenciar as preferências e estratégias que dominam a agenda internacional de ação de um país. Pode ser o presidente da República, o monarca, etc. “O líder deve ter convicção, poder e energia para obrigar seu governo a mudar de rumo” (HERMANN, 1990, p. 11, tradução nossa¹⁴). Normalmente ele é visto como autoritário e/ou centralizador. A *Advocacia Burocrática* corresponde às correlações de força entre os atores políticos de um Estado (indivíduos ou instituições) que, dependendo da configuração, podem alterar a política externa do país (HERMANN, 1990). Em caso de ocorrência de desequilíbrio na correlação de forças, um ator da burocracia estatal pode ser um agente de mudanças, ou seja, é quando “um grupo dentro do governo se torna um defensor do redirecionamento” (HERMANN, 1990, p. 11, tradução nossa¹⁵).

A *Reestruturação Doméstica*, como já mencionado na introdução, diz respeito a grandes mudanças ou rupturas (como os casos de revoluções e golpes) que alteram os procedimentos operacionais e as funções organizacionais internas e acabam por alterar a

¹³ Do original em inglês: “(1) *Adjustment Changes*. Changes occur in the level of effort (greater or lesser) and/or in the scope of recipients (such as refinement in the class of targets). What is done, how it is done, and the purposes for which it is done remain unchanged. (2) *Program Changes*. Changes are made in the methods or means by which the goal or problem is addressed. [...] the purposes for which it is done remain unchanged. (3) *Problem/Goal Changes*. The initial problem or goal that the policy addresses is replaced or simply forfeited. In this foreign policy change, the purposes themselves are replaced. (4) *International Orientation Changes*. The most extreme form of foreign policy change involves the redirection of the actor's entire orientation toward world affairs”.

¹⁴ Do original em inglês: “The leader must have the conviction, power, and energy to compel his government to change course.”

¹⁵ Do original em inglês: “...a group within the government becomes an advocate of redirection.”

atuação externa do Estado. É quando um segmento da sociedade, uma elite capaz de legitimar um governo, muda seus interesses e torna-se agente de mudança. Por fim, os *Choques Externos* são grandes acontecimentos globais que provocam impactos externos e internos que geram mudança de programa, de problema e/ou de orientação internacional (como crises econômicas, guerras, pandemias, etc.) (HERMANN, 1990).

Hermann propõe que os governos fazem redirecionamento na Política Externa seguindo um processo de decisão (figura 1). São capazes de fazer isso os agentes com poder de decisão governamental, que mediante a uma fonte de mudança, seja qual for, decidem o nível de mudança a ser efetuada (HERMANN, 1990).

Diagrama de tomada de decisão		
Agentes Primários de Mudanças	Decisão do Governo de Mudar de Rumo	Tipos de Mudanças de Política Externa
Mudanças Conduzidas Pelo Líder Advocacia Burocrática Reestruturação Doméstica Choque Externo	Processo de Tomada de Decisão	Mudança de Programa Mudança de Objetivo/Meta Mudança de Orientação Internacional

Fonte: Hermann (1990, p13)

As Fontes de Mudança de Hermann foram construídas após a sintetização das principais abordagens da literatura de Análise de Política Externa, que, segundo ele, são: Sistema Político Doméstico; Tomada de Decisão Burocrática; Abordagem Cibernética; e, Abordagem de Aprendizagem. Vale ressaltar que ele deixa claro que elas podem ser utilizadas conjuntamente com as suas Fontes (HERMANN, 1990).

O *Sistema Político Doméstico* corresponde a mudanças nas preferências e interesses dos grupos e indivíduos que sustentam o governante no poder. Esses grupos podem ser o partido político da liderança ou partido aliado, os eleitores, grupos étnicos, grupos religiosos, classes sociais, entre outros. Quando essas entidades retiram ou ameaçam retirar o apoio que sustenta o governo, desencadeiam mudanças na política externa, se essa for a demanda. O tamanho das mudanças é influenciado pelo grau de institucionalização ou de comprometimento do governo para com o projeto, pelo grau de apoio dos vários atores domésticos à política externa em vigor (se apoiam, se são indiferentes ou se se opõem à

política), e pelo grau de relevância da luta pelo poder doméstico e o quanto isso influencia externamente.

Além disso, existem três dinâmicas domésticas que podem afetar a política externa: 1) grupos e partidos políticos costumam diferenciar-se por meio da apresentação de políticas opostas a dos rivais, entre elas a externa, quando opositores ascendem ao poder, eles alteram a política para distingui-la dos oponentes; 2) quando os atores domésticos mudam profundamente de atitudes e crenças e forçam ela no comportamento externo do Estado; 3) quando o sistema político é alterado significativamente, seja por meio de uma revolução ou golpe, e o novo indivíduo ou grupo no poder readéqua a política externa aos seus interesses e crenças (HERMANN, 1990).

Em relação à *Tomada de Decisão Burocrática*, Hermann (1990), a partir dos estudos de Holsti (1982), Etheredge (1985) e Goldmann (1988), conclui que independente do tipo de regime político, do tamanho da população ou de qualquer particularidade que um país tenha, a política externa é sempre conduzida por uma organização formada por um corpo de profissionais hierarquizados que conduzem suas ações através de métodos. As decisões são tomadas pelos líderes da organização governamental para política exterior (ministros, chefes de agências, membros do gabinete) a partir de informações coletadas por outros profissionais do órgão e então são repassadas e executadas por eles ou por outros organismos do Estado. Esse alto grau de complexidade leva à necessidade de compreender a organização burocrática do organismo de política externa e do Estado na totalidade.

As Mudanças na Política Externa costumam enfrentar resistência nas estruturas e processos políticos-administrativos, concedendo à estrutura burocrática um caráter de inércia. Existe uma escala de dificuldade de mudanças referente à resistência da burocracia, baseada em quão ampla é a alteração (HERMANN, 1990), “[...] as mudanças de programa serão mais fáceis de adotar do que as mudanças de objetivo/problema, que por sua vez serão mais fáceis de acontecer do que as mudanças de reorientação na política – onde a resistência será maior” (HERMANN, 1990, p. 8, tradução nossa¹⁶). Para ser possível superar essa resistência é preciso indivíduos-chave com o conhecimento e a capacidade de contornar as restrições organizacionais (HERMANN, 1990).

¹⁶ Do original em inglês: “...program changes will be easier to adopt than goal/problem changes, which in turn will be easier to achieve than reorientation changes in policy-where resistance will be greatest.”

A *Abordagem Cibernética* e a teoria do controle são instrumentos usados para decidir intervenção em determinado objeto. Na política externa, são usados para identificar padrões a partir do monitoramento contínuo do fluxo de informações do ambiente (interno e externo), e então compreender o que precisa ser feito para atingir os objetivos. Obtidos os resultados, os agentes de política externa então tomam ações autocorretivas para se aproximar do objetivo. Na prática, utilizando a cibernética, é estabelecida uma hierarquia de objetivos, com os mais importantes no topo. Os agentes, então, coletam as informações (*feedback*) e agem no que é chamado de controle (ou direcionamento), visando atingir os objetivos, do mais importante para o menos, que produzem novos *feedbacks* e geram novos direcionamentos. Assim que o objetivo principal é atingido, busca-se atender os demais (HERMANN, 1990).

A *Abordagem de Aprendizagem* também é um instrumento de tomada de decisão, como a abordagem cibernética, mas não foca no reforço de respostas por meio de recompensa ou punição, utilizando diversos métodos e tipos de aprendizagem. As mudanças ocorrem após a aquisição de alguma nova habilidade ou conhecimento resultar na reestruturação e modificação de esquemas existentes (HERMANN, 1990).

Por fim, Hermann constrói um modelo da tomada de decisão para mudanças de Política Externa. Seu método provém da interpretação de que a política externa começa com a identificação de um problema (ameaça ou oportunidade). Para solucionar o problema, é então criado um programa (meios, métodos, táticas e estratégias) para atingir o objetivo (solução do problema) de forma positiva. Porém, esses problemas acabam sendo divididos genericamente, entre problemas *Bem Estruturados* e *Mal Estruturados*.

Diversos autores vão oferecer soluções e modelos para melhorar problemas *Mal Estruturados* e Hermann fará o mesmo, alertando que para a resolução de grandes Problemas a tomada de decisão se desenrola em ciclos e pausas, não existindo uma linearidade, em que cada estágio ocorre apenas uma vez e sempre resulta na etapa subsequente até a obtenção do resultado, mas que existe uma linha de ação norteadora que pode e deve ser revisitada. Ele descreve sete estágios do desenvolvimento de uma agenda de política externa da seguinte forma: Formação de Expectativas Iniciais da Política (o que quero e o que espero concretizar); Estímulo de Atores e do Ambiente Externo (com o que e com quem estou lidando); Reconhecimento de Informações Discrepantes (estudo e análise do assunto para entender a situação); Postulado de uma Conexão entre um Problema e Política adotada (adoção de política que responda ao problema); Desenvolvimento de Alternativas; Construção de

Consenso Interno para a Escolha; e Implementação de uma Nova Política (HERMANN, 1990).

A tomada de decisão para alteração da política vigente invariavelmente produz a *Formação de Expectativas Iniciais da Política* com relação ao resultado. Essas expectativas, por sua vez, produzem padrões que serão usados para avaliar o desempenho da política adotada. De forma geral, a expectativa é sobre a capacidade da política adotada de resolver o problema ou reduzir seus efeitos. O que especifica as expectativas é o grau de sucesso e de perdas que são aceitáveis. Contudo, a prática da Política Externa pode negar ou confirmar as expectativas, produzindo uma certa maleabilidade das expectativas (HERMANN, 1990). Conforme os resultados, “os formuladores da política podem, consciente ou inconscientemente, mudar suas expectativas para enfatizar outros resultados que não podem ser caracterizados como fracassos” (HERMANN, 1990, p. 14, tradução nossa¹⁷), produzindo padrões que serviram de métrica para futuras concepções de sucesso e fracasso. Então a necessidade de efetuar mudanças na Política Externa, está sujeita ao cumprimento das expectativas, sejam de forma positiva, seja negativa (HERMANN, 1990).

Uma determinada política pode ser abandonada ou modificada quando algum acontecimento se desenrola, abrindo novas possibilidades de ação ou limitação, isso é nomeado pelo autor como *Estímulos do Ambiente e de Atores Externos*. O autor demonstra essa possibilidade utilizando o exemplo do embargo de grãos dos Estados Unidos contra a União Soviética, no final de 1979. A invasão soviética ao Afeganistão (estímulo de ator externo) conduziu os EUA a adotarem uma posição mais ofensiva à potência socialista. Isso só ocorreu em decorrência de uma situação favorável na produção de grãos por parte dos aliados estadunidenses (estímulo do ambiente externo), permitindo aos Estados Unidos e demais parceiros reduzirem os impactos de impor embargos a um dos principais produtores de grãos do planeta (HERMANN, 1990).

O *Reconhecimento de Informações Discrepantes* é uma fase importante, pois quaisquer estímulos externos servem como fontes de informação útil para os formuladores de política externa. Quando as informações coletadas são inconsistentes com as expectativas do projeto ou demonstram mudanças no problema, cria-se a necessidade de reavaliá-las. O fator central desse estágio é a capacidade que os indivíduos e organizações têm de identificar se as

¹⁷ Do original em inglês: “... *policymakers may then consciously or unconsciously shift their expectations to emphasize other outcomes that cannot be characterized as failures.*”

informações são discrepantes e julgar a necessidade de reorientar o projeto (HERMANN, 1990). “Para que ocorram grandes mudanças na política externa é imprescindível que os formuladores de políticas autorizados concluam que sua formulação prévia acerca do problema, o seu modo de lidar com ele, ou ambos, não acomodem mais as informações recebidas do ambiente” (HERMANN, 1990, p. 16, tradução nossa¹⁸).

O estágio do *Postulado de uma Conexão entre um Problema e Política Adotada*, corresponde ao momento em que os formuladores de política refletem sobre o sucesso, no mundo real, da política adotada em resolver o problema. Esse é um processo mais profundo que o estágio anterior (HERMANN, 1990). A mudança ocorre ao “concluir que a política de seu governo é ineficaz para lidar com o problema, tornando-o pior, gerando novos problemas de grande preocupação ou custando muito mais do que o previsto” (HERMANN, 1990, p. 17, tradução nossa¹⁹). Contudo, existe uma forte resistência dos atores puramente políticos do Estado (líderes do governo), pois devem perceber e assumir suas falhas, tornando-se muito difícil um governo romper com uma política com a qual ele havia se comprometido (HERMANN, 1990).

O *Desenvolvimento de Alternativas* ocorre caso a política adotada não esteja conseguindo resolver o problema, surge uma pressão para mudança. Em situações como essa, existem duas possibilidades para os formuladores de política. Ou alterações nas políticas, ou mudanças na definição do problema. A primeira opção costuma ser a mais escolhida, por ser menos drástica e enfrentar menor resistência interna, sendo desenvolvida por meio da adoção de novas metas. Caso a nova política seja muito disruptiva ou não esteja sendo capaz de resolver o problema, os formuladores de políticas irão mudar o próprio problema. Todavia, independentemente da opção que será escolhida – mudança de política ou de problema – a decisão de alteração no plano original só será tomada a partir da existência de alternativas para as políticas e problemas vigentes (HERMANN, 1990).

Quando grupos domésticos criam uma nova opinião sobre o problema e forçam o governo a alterar a política externa de maneira a adequá-la a essa nova opinião. Hermman (1990) chama essa situação de *Construção de Consenso Interno para a Escolha* e dá o

¹⁸ Do original em inglês: “For major foreign policy change to occur, it is necessary for authoritative policymakers to conclude that their prior formulation of the problem, their mode of dealing with it, or both, no longer accommodate information received from the environment.”

¹⁹ Do original em inglês: “The policymakers must conclude that their government's policy is either ineffective in dealing with the problem, making the problem worse, generating new problems of substantial concern, or costing much more than anticipated.”

exemplo do assassinato do Benigno "Ninoy" Aquino, em 21 de agosto de 1983, para ilustrar esse estágio. Ninoy, que estava exilado nos EUA por ser opositor do presidente filipino Ferdinand Marcos, cujo governo era fortemente apoiado pelo governo estadunidense, foi executado com fortes indícios de responsabilidade do governo filipino. Esse acontecimento, junto a casos de corrupção do governo Marcos, levou a críticas da opinião pública americana ao apoio dos EUA ao regime. Consequentemente, políticos estadunidenses fizeram pressão para retirada do apoio, o que foi atendido pela administração Reagan três anos depois (HERMANN, 1990).

A *Implementação de uma Nova Política* é o estágio mais difícil, visto que a alteração da política adotada independe do nível de mudança, é um processo muito amplo que pode significar uma alteração organizacional do órgão de responsável pela política externa. Além disso, mesmo que não altere de fato a estrutura organizacional, a mudança de política enfrenta inúmeras resistências, como as já mencionadas nos outros estágios. Há resistência das lideranças do governo, que não querem demonstrar fracasso, resistência dos grupos que mantêm o governo vigente no poder, resistência do corpo de funcionários técnicos do organismo responsável por executar as políticas, entre outros. Para a Implementação de uma Nova Política, os formuladores devem fazer uma síntese dos estágios anteriores que o conduziram a cogitar alterações de política, retornando às reflexões anteriores. Quais são as expectativas? Alterar a política ou o problema? Existem alternativas? Tudo isso deve ser (re)visitado para decidir efetuar mudanças, pequenas ou abrangentes (HERMANN, 1990).

2.3 IMPEACHMENT E SUAS COMPLEXIDADES

Ainda que atualmente seja quase sempre associado ao sistema de governo presidencialista, o impeachment é produto da monarquia inglesa, mas com origens rastreáveis de práticas similares em julgamentos de líderes políticos germânicos da antiguidade e da idade média. Nos costumes germânicos, as lideranças estavam sujeitas a julgamentos realizados por assembleias de líderes tribais ou de clãs, sendo afastadas caso tivessem boas condutas. Chegou na Ilha Britânica com as conquistas germânicas e ganhou suas próprias características locais. A assembleia agora era formada pela corte real sendo inicialmente chamada de *Curia Regis*, posteriormente sob influência da invasão Normanda, foi nomeada como *impeachment* (QUEIROZ, 2021). Seja como *Curia Regis*, seja como *impeachment*, o Rei inglês estava completamente salvo da prática, sendo utilizado por nobres menores e por

muito tempo serviu para aqueles próximos ao poder julgar e punir adversários políticos²⁰. Não havia regras explícitas sobre o que seria passível do procedimento e a punição ia além do simples afastamento do cargo, podendo acontecer exílios e execuções. Ao longo do tempo essas características acabaram levando a política inglesa ao caos político e institucional, sendo necessário a intervenção do Rei para criar um regramento capaz de tornar o procedimento mais justo (PERES; ROTTA, 2021).

[...] não era utilizado como arma política apenas para a remoção de adversários de suas posições institucionais, mas, muitas vezes, como um meio de eliminação física dos opositores. A separação de competências, portanto, contribuiu para evitar o revanchismo e a perseguição política. Sem dúvida, esse padrão processual foi um avanço tão significativo que lançou as bases dos modelos atuais em operação nos diversos países que adotam esse instrumento constitucional (ROTTA, 2019, p 44).

Em 1399 com o Estatuto (Real) de Henrique IV, cria-se um regramento mais objetivo, sendo a principal evolução a entrega da competência do procedimento para as duas casas do parlamento. Com o constante aumento do poder do Legislativo, ainda que o Rei continuasse a salvo, o *impeachment* progressivamente foi tornando-se um instrumento de controle do Executivo por parte do parlamento (ROTTA, 2019).

Sem dúvida a contribuição mais importante das experiências inglesas de *impeachment*, que vigora até hoje, foi a separação entre a abertura do processo e o julgamento deste. Isso foi feito, atribuindo à Câmara Baixa (Casa dos Comuns) o poder de abertura, e à Alta (Câmara dos Lordes) a responsabilidade do julgamento. A intenção dessa divisão era produzir harmonia entre os grupos políticos do país, nobres e não-nobres, e limitar o poder de uso desse mecanismo, evitando revanchismo, mas sem reduzir o crescente poder do Legislativo sobre o Rei (ROTTA, 2019). Isto é, o componente legal do *impeachment* visava criar certa isonomia e então coibir usos arbitrários, ordenando crises políticas. Ademais, ao determinar sobre quem recaia as responsabilidades de abertura e julgamento e atribuindo isto ao Legislativo, produziu-se ainda poder do Parlamento em relação ao Rei, que mesmo protegido da prática, poderia ter seus aliados afastados do poder (QUEIROZ, 2021).

Conforme o Parlamento foi absorvendo o Poder Executivo, o processo foi pouco a pouco perdendo importância no Estado inglês. Isso ocorreu por dois motivos. O primeiro foi o surgimento e a adoção de novos dispositivos de julgamentos, e o segundo foi exatamente a

²⁰ Na prática, por muito tempo o *impeachment* foi usado puramente para o combate entre inimigos políticos, em casos em que a acusação geralmente era de traição e o julgamento era conduzido sem regras, quase sempre pelos denunciadores – em defesa de interesses próprios – resultando na condenação do réu (ROTTA, 2019).

perda do poder *de facto* do Rei (QUEIROZ, 2021). Agora os gestores do Estado não eram mais escolhidos por um Poder diferente que exigia um instrumento como *impeachment* para balanceamento, com a chefia de governo originada do Legislativo levando à criação de um processo semelhante, mas puramente político e não tão extremo, o Voto de Desconfiança (ROTTA, 2019). Assim, a permanência do Chefe de Governo e de seus subordinados estava determinada por uma pura e simples votação política, ou melhor, era sustentada pela confiança do parlamento com o ocupante do cargo e possíveis processos criminais seriam feitos pela justiça comum. Concomitantemente, a Inglaterra espalhava seus domínios territoriais pelo globo, levando sua cultura e práticas para novos espaços, sendo o impedimento uma delas. Os colonos ingleses utilizavam o impedimento como forma de exercer algum nível de autogestão e de se opor em certo nível à autoridade colonial. Sempre que um indivíduo que era do desagrado das elites coloniais era nomeado para um cargo administrativo, eles utilizavam o procedimento para afastar esses adversários (QUEIROZ, 2021).

Dentre os lugares em que o dispositivo foi amplamente usado, destacam-se as Treze Colônias originais que hoje compõem os Estados Unidos da América (EUA), sendo possível de ocorrer graças a sua autonomia parcial. Com a independência das Treze Colônias, o novo Estado estava preocupado em construir um ordenamento burocrático e jurídico robusto, capaz de sustentar o novo país com seus grupos políticos tão diversos (QUEIROZ, 2021). A destituição por meio do impedimento foi um dos muitos mecanismos escolhidos para essa tarefa, sendo os EUA o local onde ele ganhou suas principais características. É no contexto estadunidense que as regras se aprofundam e onde as distinções dos crimes políticos e crimes de responsabilidades surgem, sendo o local responsável por criar um forte rigor para os ritos de destituição. É nos Estados Unidos que o *impeachment* se cola fortemente ao presidencialismo, de maneira que hoje é quase impossível desassociar o procedimento desse sistema. Os países que se inspiraram no republicanismo estadunidense também adotaram o *impeachment*, dando características próprias conforme as configurações políticas locais (ROTTA, 2019).

Nas antigas Treze Colônias inglesas existia o interesse das assembleias e câmaras legislativas locais de reduzir o poder do Rei, para assim conquistar aspectos de maior autonomia em relação à metrópole – assim os colonos derrubavam representantes da coroa, para mostrar força (QUEIROZ, 2021). Com a independência, as treze colônias americanas

originais adotaram o *impeachment* em toda a entidade federativa e deram a mais importante das características do processo, a possibilidade de derrubada legal do mais alto chefe do executivo de um país. Contudo, não houve consenso entre os fundadores dos EUA sobre as consequências de tal processo. Alguns, como Thomas Jefferson, consideravam o procedimento perigoso, pois daria poder demais ao Senado, podendo ser instrumento de tirania se desvirtuado do sentido original. Já para outros, como Benjamin Franklin, esse era um dispositivo aberto a uma defesa justa e que resolviam crises através do diálogo, evitando conflitos desnecessários e possivelmente violentos – era uma forma de evitar golpes (ROTTA, 2019).

Para além de colocar o chefe de Estado e de Governo na mira da destituição, o presidencialismo estadunidense também contribuiu para a delimitação dos crimes (determinação de crimes políticos e tipificação dos crimes de responsabilidades) e das penas passíveis dessa categoria de julgamento. O objetivo era atribuir responsabilidade ao presidente e não ser uma simples arma punitivista como na Inglaterra (ROTTA, 2019). Construiu-se nos EUA um rigoroso rito buscando produzir apenas denúncias reais e julgamentos justos. Graças a outra importante inovação, a adição do judiciário como responsável por supervisionar as garantias processuais, garantiu-se isonomia ao procedimento, que não se limitou mais a apenas um meio do legislativo controlar o executivo como no caso inglês. O modelo presidencialista estadunidense representou um grande sucesso, sendo imediatamente emulado nos demais estados presidencialistas, em especial na América Latina, com sua ascensão à hegemonia global.

A partir de então, reserva-se o *impeachment* para crimes políticos, atos cometidos por agentes públicos que são considerados indignos para sua permanência no cargo. Daí decorre uma consequência imediata - as penas impostas serão políticas e administrativas, abrangendo desde o afastamento do cargo até a proibição de candidatura a postos eletivos por um dado tempo (ROTTA, 2019, p. 65).

O nascente Brasil republicano, inspirado nos Estados Unidos, adota o mecanismo, regido pelos artigos 29 e 53 da constituição de 1891, cuja grande diferença da versão estadunidense é o afastamento preventivo do réu mediante aceitação da abertura na Câmara de Deputados (QUEIROZ, 2021). Atualmente no Brasil, o *impeachment* dos agentes do Estado²¹

²¹ Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), Procurador Geral da República, Governadores e Secretários dos estados.

é regido pela Lei 1.079 de 10 de abril de 1950,²² que descreve o conjunto de crimes de responsabilidade (tentados ou executados) que resultam na possibilidade de perda do cargo, bem como os ritos e procedimentos processuais²³, sendo utilizada pela primeira vez cinco anos mais tarde (SENADO, 2016).

Os dois primeiros alvos foram Carlos Luz e Café Filho, ambos no contexto do caos político instaurado pelas conspirações de golpe por parte da UDN e das alas conservadoras das forças armadas, durante o mandato do então presidente da república Getúlio Vargas e do posterior suicídio desse em 1954 (QUEIROZ, 2021). Em decorrência da morte de Vargas, o vice Café Filho, subiu ao poder para finalizar o mandato e entregar o poder para o vencedor das eleições de 1955, que acabou sendo Juscelino Kubitschek (JK). O fator central que manteve a crise política foi que Juscelino era do grupo político de Getúlio, ou seja, opositor ao grupo golpista do qual o presidente “tampão” Café Filho fazia parte. Com a aproximação da posse de Kubitschek, os conservadores, com apoio de Café Filho e do então presidente da Câmara dos Deputados, Carlos Luz, começaram a organizar um golpe que impedisse sua ascensão à presidência. Após o afastamento provisório de Café Filho para tratar problemas de saúde, Luz assumiu a presidência e manteve os preparativos para o golpe, levando a uma reação dos grupos legalistas. Para seguir a constituição e estabelecer a estabilidade política, o Marechal Henrique Lott executou um levante armado preventivo para evitar a ruptura democrática, incitando a deposição de Carlos Luz, solicitando ao Senado Federal a abertura do processo de cassação do presidente golpista (SENADO, 2016).

No dia 11 de novembro de 1955, o primeiro *impeachment* da república brasileira foi aprovado pelas duas casas do legislativo, afastando Luz e colocando o presidente do Senado, Nereu Ramos, no seu lugar. Com o afastamento do aliado, Café Filho desejou retornar ao cargo. Todavia, Lott concluiu que ele continuaria atuando contra a posse JK e impediu seu retorno ao cargo por meio da força, ao mesmo tempo que a Câmara dos Deputados aprovou o seu impedimento. Ambos os processos não seguiram a lei 1.079²⁴, pois os congressistas interpretaram que a situação era muito grave e era necessário impedir uma ruptura ou caos maior, efetuando o julgamento em poucas horas sem dar direito de defesa aos réus (SENADO, 2016).

²² A lei aprofunda o artigo 85 da constituição de 1988, que lista as responsabilidades do presidente da república, ao determinar os pormenores do processo e adicionar outros agentes estatais.

²³ Denúncia, acusação, defesa, julgamento e sentença

²⁴ Oficialmente alegou-se indisponibilidade de por parte dos dois, Café Filho estava hospitalizado e Carlos sem paradeiro, logo não podiam apresentar sua defesa (QUEIROZ, 2021).

Especificamente com relação à lei 1.079, a Primeira Parte da Lei [artigos 4 a 12] descreve como crimes cometidos pelo chefe do executivo federal os atos que atentem contra a constituição federal. São estes: os atos contra a existência da União, os que fragilizam a harmonia entre os poderes constitucionais, os que atentem contra o exercício dos direitos dos cidadãos, os que põem em risco a segurança interna, além de ações de improbidade na administração, de descumprimento da lei orçamentária, do mal uso do dinheiro público e o descumprimento de decisões judiciais. Do artigo 14 ao 38 – Parte Segunda da Lei – é apresentado o rito processual a ser seguido (BRASIL, 1950).

Sobre a denúncia de crime do presidente da República e pedido de seu afastamento, é permitido a qualquer cidadão apresentar uma denúncia ante a Câmara de Deputados, desde que o presidente não tenha deixado o cargo definitivamente. O denunciante deve seguir os passos determinados nos artigos 16 a 18 da Lei, sendo o último o mais importante, a apresentação da denúncia junto à Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado, que terá a responsabilidade de tomar as devidas providências legais. Todavia, o procedimento só se inicia de fato a partir do artigo 19 – é aqui que o caráter político do *impeachment* ganha protagonismo no modelo brasileiro (BRASIL, 1950).

Em seguida, cabe ao Presidente da Câmara dos Deputados apreciar o pedido de destituição. Entretanto, ele não possui um limite de tempo para dar um parecer em relação à continuidade do pedido. Caso o Presidente da Câmara decida que a solicitação prossiga, será eleito um comitê conforme a proporção de cadeiras ocupadas por cada partido na Câmara, que tem a responsabilidade de determinar o prosseguimento da ação. Após apreciado, o resultado será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e após 48 horas deverá ser feita uma discussão única na Câmara para novamente determinar a continuidade da denúncia. O parecer dessa discussão é então submetido a votação nominal, sendo necessária maioria qualificada (dois terços dos votos) para aprovação. Em decorrência de novo prosseguimento, o denunciado tem o direito de contestar as acusações e após o prazo para isto serão recolhidos os depoimentos – do denunciante, do denunciado e das testemunhas. Findado esse procedimento, a comissão especial dará um parecer sobre a continuidade da denúncia e por fim esse parecer será votado novamente em plenário. Caso a acusação seja aprovada, o denunciado será retirado do cargo até o fim do julgamento, e o processo será entregue ao denunciado e enviado ao STF (para confirmação de constitucionalidade) e ao Senado Federal, que dará início ao julgamento (BRASIL, 1950).

Após o envio da acusação ao Senado Federal, deve ser criada uma comissão acusadora e o acusado deverá comparecer à Casa conforme a determinação desta, onde ele será julgado. No julgamento será exposto o processo, podendo o réu apresentar novas provas ou testemunhas para sua defesa e a comissão de acusação terá total liberdade para sabatar o acusado (ou seu defensor) e as testemunhas. Finalizado o julgamento, o Presidente do STF fará um relatório e submeterá à votação nominal dos senadores, que determinará o resultado do processo. Caso o julgamento resulte em absolvição, o réu retorna ao cargo, porém se porventura seja condenatório e em seguida obtenha dois terços dos votos, o réu será definitivamente afastado do cargo, assumindo o vice-presidente da República até as próximas eleições para presidente.²⁵ Além disso, o condenado estará proibido de ocupar quaisquer outros cargos públicos por tempo determinado pelo presidente do Senado e se tiver cometido comum, deverá submeter-se à justiça ordinária (BRASIL, 1950).

Assim sendo, o *impeachment* surge como um artifício político operado para eliminar rivais políticos, isto é, um meio de perseguição política, foi gradualmente transformando-se e adquirindo a finalidade de servir como peso e contrapeso entre os poderes do Estado. Isso se desenvolveu nos Estados Unidos, onde ganhou sua face moderna ao atrelar o caráter jurídico-legal para reduzir o peso político. Todavia, como veremos nos próximos capítulos com mais profundidade, mas que ao analisar brevemente a lei brasileira de destituição, fica claro que o atributo político não se tornou secundário, ao contrário, ainda mantém o protagonismo. É também nos Estados Unidos que o *impeachment* vai ser absorvido pela democracia presidencialista como uma parte intrínseca desta.

Os debates sobre os limites do *impeachment* moderno são amplos, antigos e talvez inconciliáveis e iniciam-se nas divergências dos fundadores do Estado norte-americano. Dois autores que inicialmente defendem a visão positiva do *impeachment*, são Leiv Marsteintredet e Einar Berntzen (2008), que constroem essa perspectiva ao se oporem ao cientista político Juan Linz e consideram o *impeachment* um meio de tentar corrigir os limites do modelo presidencialista apresentado por Linz (KASAHARA; BERNTZEN, 2008). Na perspectiva de Linz (1996), existe uma superioridade do parlamentarismo mesmo em locais de constante instabilidade política (países com conflitos étnicos, economias instáveis, etc.). Essa primazia não o torna autoimune a crises, mas garante maior capacidade de resolução das crises graças a

²⁵ Conforme os artigos 79 (determina o vice-presidente como primeiro da linha sucessória presidencial) e 90 (determina o restante da linha sucessória) da constituição federal de 1988.

instrumentos como o Voto de Desconfiança e a dissolução do parlamento, que permite o fim de governos desacreditados ou reorganização destes. A remoção do Primeiro-Ministro em decorrência da sua fraqueza é puramente política, assim que sua permanência se torna insustentável, independente do motivo ele é substituído por um novo ator que ascende como um ato de conciliação dos antagonismos que protagonizaram a crise. Essa característica garante maior dinamismo ao parlamentarismo, assegurando maior estabilidade frente às democracias presidenciais (LINZ, 1996).

Já o presidencialismo para Linz (1996) é naturalmente um produtor de crises em decorrência das origens da legitimidade. Enquanto o chanceler é determinado pelos votos do poder Legislativo, sendo um apêndice deste, nos regimes presidenciais o executivo é independente do primeiro em decorrência do mandato ser determinado pelo voto popular direto. Esse formato tende a levar a uma rivalidade entre os poderes, principalmente quando um presidente é eleito com seu partido sendo minoritário no congresso, ou não podendo formar uma maioria. Obviamente o autor sabe que algo semelhante pode acontecer num sistema parlamentar, mas nele existe a possibilidade de novas eleições a qualquer momento.

Ao contrário do Primeiro-Ministro, o Presidente tem um mandato fixo predeterminado, impedindo o chamamento a qualquer momento de novas eleições. Assim, caso os poderes não consigam chegar a uma pacificação, o conflito fica até o fim dos mandatos (presidenciais ou parlamentares, ou ambos) criando crises quase insolucionáveis (LINZ, 1996). Marsteintredet e Berntzen (2008) em um primeiro momento discordam de Linz, defendendo que instrumentos como *impeachment* e *recall* ocupam o mesmo papel que a Moção de Desconfiança.

... esses casos podem ser vistos como prova de que o instrumento constitucional disponível para a resolução de conflitos entre o Executivo e o Legislativo nos regimes presidencialistas está de fato funcionando, portanto, podem ser interpretados como positivos para a habituação às regras e procedimentos democráticos necessários à consolidação democrática. Esses casos refletem não necessariamente crises democráticas, mas sim flexibilização [...] a flexibilização aqui envolvida consiste em um uso maior do instrumento constitucional de flexibilidade que as democracias presidencialistas realmente permitem. [...] (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008, p.91, tradução nossa²⁶)

²⁶ Do original em inglês: “... these cases may be seen as proof that the constitutional instrument available for resolving conflicts between the executive and the legislature in presidential systems is in fact working and thus may be interpreted as positive for the habituation to democratic rules and procedures necessary for democratic consolidation. These cases reflect not necessarily democratic crises, but rather flexibilization. [...] the flexibilization involved here consists of an increased use of the constitutional instrument of flexibility that presidential democracies actually permit.”

Ou seja, as interrupções democráticas²⁷ resolvem o problema identificado por Linz no caso a da rigidez do mandato presidencial. Identificam que aparelho de afastamento do presidente produz a mesma flexibilidade existente no parlamentarismo, ao criar uma simbiose com as vontades legislativa e popular em relação ao presidente. Entendem que o *impeachment*, na mesma linha dos argumentos de Benjamin Franklin, possui o poder de impedir o colapso da democracia e baseiam essa conclusão em observações empíricas²⁸ (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008).

Contudo, ainda que as análises de Linz (1991 e 1996) acerca do presidencialismo sejam limitadas e passíveis de muitas críticas, Marsteintredet e Berntzen (2008) também falham em suas análises, ao atribuir ao *Impeachment* características que não são originalmente dele, ignorando as mazelas do procedimento. O próprio Marsteintredet em seu texto com Kasahara (2018) percebe e busca corrigir isso, oferecendo melhorias para o procedimento. Como em 2008, os autores não perceberam que mesmo com o prisma jurídico existe a possibilidade de corromper o processo, pois o julgamento de presidentes é feito pelo poder Legislativo e não por juízes profissionais.²⁹ Kasahara e Marsteintredet (2018) propõe levar as consequências do *impeachment* ao parlamento, tornando obrigatório o chamamento de eleições gerais quando há a deposição presidencial. Assim, os interesses pessoais seriam suprimidos e o processo de fato seria em casos de fato necessários e mantendo-se certa flexibilidade ao presidencialismo (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018).

Além disso, percebeu-se que o uso indiscriminado do *impeachment* acaba por fragilizar a democracia. Ainda que a análise dos autores indique que os regimes democráticos tenham majoritariamente resistido, ocorre uma crescente perda de confiança da população com relação às instituições políticas ocasionado na ascensão de figuras antidemocráticas (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018). Isso ocorre, pois a destituição não se dá através do voto, passando a ideia de que pouco importa a soberania do voto popular. Cria-se uma sensação de que as regras do jogo democrático podem ser subvertidas. Ou seja, que o mandato fixo mediante eleições e após o fim deste período a reeleição do presidente ou eleição de um

²⁷ Os autores listam seis interrupções democráticas (voto de desconfiança, eleições antecipadas, *impeachment*, declaração de incapacidade, renúncia e *recall* popular) e três antidemocráticas (assassinato, golpe e invasão estrangeira) (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008).

²⁸ Análise de interrupções presidenciais na América Latina, no contexto da terceira onda democrática (). Os autores identificam que a grande maioria das interrupções não resultaram no colapso da democracia

²⁹ E as decisões dos agentes políticos sobre a responsabilidade política do presidente são, na maioria das vezes, tomadas não com base em considerações imparciais a partir fatos e argumentos técnicos, mas sim por interesses próprios (como reeleição) ou perspectivas ideológicas (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008)

sucessor, não estão mais vinculadas ao voto, mas sim submetidas a reorientações dos interesses e dos apoios políticos (ROTTA, 2019).

Outra questão importante a se mencionar é que o *impeachment*, em seu ideário, é uma ferramenta que “diz respeito tão somente ao cometimento de crimes que impossibilitam a continuidade da representação e do exercício do governo” (ROTTA, 2019, p. 235). Apesar disso, como já dito, mesmo com o componente jurídico, o fundamento político, por ser o fator central do *impeachment*, pode produzir processos injustos. O fato de os julgamentos serem conduzidos pelo Legislativo, atores originalmente políticos, fragiliza o caráter da imparcialidade do procedimento. Essa configuração pode resultar em presidentes possivelmente culpados não sendo julgados ou absolvidos, bastando que tenham apoio parlamentar. O oposto também pode ocorrer, quando presidentes potencialmente inocentes podem ser condenados e depostos em decorrência da perda do apoio popular ou parlamentar. Assim, há uma subversão da democracia presidencialista, já que basta ao presidente ser popular ou conseguir articular o congresso que ele sobrevive no cargo. Isso é tão nocivo ao próprio procedimento de *impeachment* que casos pouco consensuais podem ser interpretados como golpe de Estado parlamentar, reduzindo a legitimidade do processo (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018) e consequentemente das próprias instituições estatais em sua totalidade.

A legislação brasileira demonstra centralidade do fator político do *impeachment*, bem como os acontecimentos políticos recentes no Brasil reforçam isso – do fim da ditadura militar até a escrita desta monografia. Então podemos concluir que o *impeachment* foi e continuará sendo um processo fundamentalmente político, sendo assim em seus primórdios na Inglaterra e continuou até o momento, mesmo com as tentativas de reduzir esse componente (ROTTA, 2019). E como as tentativas de melhorá-lo se mostraram limitadas e parcialmente infrutíferas, mantém-se a necessidade de aperfeiçoar o dispositivo não apenas para torná-lo mais justo, mas para a estabilização da democracia presidencialista (KASAHARA; MARSTEINTREDET, 2018).

Analisando as falas de atores centrais nos recentes processos de destituição, é facilmente observado (de forma empírica) que é a política o que realmente importa. Sobre o afastamento de Dilma Rousseff, o seu sucessor, Michel Temer, declarou em entrevista ao programa Roda Viva em 2019, "O Lula pleiteava trazer o PMDB para impedir o *impeachment* e eu tentei. Mas, a esta altura, confesso que a movimentação popular era tão grande, tão

intensa, que os partidos já estavam mais ou menos vocacionados para a ideia do impedimento" (informação verbal³⁰). No processo de Collor, em sua defesa, o então presidente acreditava que se fosse capaz de organizar e construir uma mobilização popular, conseguiria permanecer no cargo. Em rede nacional, ele pediu aos apoiadores que fizessem manifestações de rua, utilizando cores associadas às da bandeira do Brasil (QUEIROZ, 2021). Todavia, ocorreu o oposto. Indivíduos descontentes com a administração dele saíram às ruas vestindo roupas pretas para simbolizar luto, no que ficou conhecido como movimentos dos caras pintadas, sendo um dos principais movimentos populares a enfraquecer o presidente.

Indo além dos casos que se desenrolaram no afastamento da liderança do cargo, chama a atenção os acontecimentos durante o governo Jair Bolsonaro. O ex-presidente foi alvo de 152 pedidos de *impeachment* durante quase quatro anos de mandato, sendo recordista desde o fim da ditadura. A discrepância com os anteriores é gigantesca, uma vez que a segunda com mais pedidos foi Dilma Rousseff, com 68 pedidos nos dois mandatos. Collor, outro alvo de afastamento, teve 29 tentativas de abertura e o presidente com menor número de pedidos de abertura foi Itamar Franco, com 4 (AMADO, 2022). Todos os 152 pedidos foram arquivados pela presidência da Câmara, mesmo os mais robustos e embasados, como o feito pelo jurista Miguel Reale Júnior conjuntamente com outros juristas e médicos, baseados no relatório da Comissão de Inquérito Parlamentar (CPI) da Pandemia de COVID 19. Ela identificou uma série de crimes e irregularidades, direta e indiretamente ligados ao presidente Bolsonaro. O vice-presidente da CPI, o senador Randolfe Rodrigues, deixou claro que “a CPI apontou a ocorrência de crime de responsabilidade” por parte da presidência da República (informação verbal³¹). Porém, mesmo assim o procedimento não foi aberto.

Arthur Lira, presidente da Câmara durante grande parte da gestão Bolsonaro, ao comentar o relatório da CPI, adotou uma postura crítica a alguns trechos da conclusão da comissão e de omissão para com a culpabilidade e responsabilidade da presidência da República, alegando ainda abusos da comissão. Segundo ele, esses abusos seriam referentes a indiciamento de deputados por parte da CPI do Senado, por associação ou participação nos crimes identificados pela comissão. Lira se mostrou incomodado por uma comissão do Senado ter indiciado membros da Câmara, alegando que a comissão ultrapassou suas atribuições (LIRA, 2021). Na prática, essa postura serviu de justificativa para não abrir

³⁰ Informação fornecida por Michel Miguel Elias Temer em entrevista ao programa Roda Viva no dia 16/09/2019.

³¹ Informação fornecida por Randolph Frederich Rodrigues Alves em entrevista coletiva no dia 08/12/2021.

processos contra o presidente ou seus aliados, ressaltando que Lira também fazia parte da base de apoio de Bolsonaro, além de adversário político de Renan Calheiros, o relator da CPI. Assim sendo, Jair Bolsonaro não foi afastado da presidência, não por falta de componentes jurídicos para isso, mas sim pela configuração política vigente.

3 GOVERNOS FERNANDO COLLOR E ITAMAR FRANCO

Crises são uma constante na política brasileira. Mesmo com o renascimento da democracia com a Nova República, as instabilidades voltaram a se repetir. De euforia e esperança pela redemocratização no início da gestão Collor, evoluindo para uma grande crise (em decorrência de esquemas de corrupção e pelo descontrole inflacionário), finalizado com a reconstrução de Itamar (QUEIROZ, 2021). O período entre o final da década de 1980 e o início da de 1990 foi um intervalo de tempo de profundas e significativas mudanças no mundo. Fim da Guerra Fria, colapso do mundo socialista, consolidação do neoliberalismo como modelo predominante de capitalismo, a década perdida das economias latino-americanas e a ascensão de novas democracias liberais são alguns dos muitos motores da política do ínterim (VIZENTINI, 2008).

O fim da Guerra Fria e fim do mundo socialista significaram a reorganização das correlações de forças entre os Estados. Independente do nível de poder e importância no sistema internacional, diversas nações tiveram que se reposicionar no mundo, abandonando certezas e alterando objetivos e perspectivas para se adequar à nova realidade. Países que antes eram o foco das superpotências, tornaram-se coadjuvantes (RICUPERO, 2017). Esse é o caso do Brasil e do restante da América Latina, os quais os Estados Unidos buscavam manter próximos e sob influência no período de rivalidade com a URSS (VIZENTINI, 2008). Com o colapso do mundo soviético, a ameaça comunista desapareceu e já não era mais imprescindível manter uma alta dedicação com a região (investimentos e apoio a regimes ditatoriais), podendo migrar sua atenção para outras partes do mundo (RICUPERO, 2017).

3.1 A ASCENSÃO E QUEDA DE COLLOR

O fim do socialismo soviético e seus iguais alterou as relações capitalistas e a divisão internacional do capital e do trabalho. As privatizações feitas nesses locais se mostraram oportunidades para capitais do mundo todo, que buscavam espaços para efetuar investimentos baratos e seguros em mercados até então inexistentes. Assim, antigos centros atrativos de investimento foram gradualmente substituídos (RICUPERO, 2017). O entendimento desses antigos centros foi que para manter relevância em um mundo sem alternativas ao capitalismo, ou ao menos ao modelo capitalista hegemônico, era inevitável aceitar as demandas do capital financeiro das potências capitalistas, expressas na doutrina econômica do neoliberalismo.

Assim, países como o Brasil renunciaram a uma quantidade significativa do patrimônio econômico acumulado com grande dificuldade durante boa parte do século XX, representadas nas empresas estatais ou empresas privadas nacionais, que foram agressivamente desnacionalizadas, desmanteladas ou privatizadas (no caso das estatais) (VIZENTINI, 2008).

Foi nessa nova conjuntura que as eleições presidenciais diretas retornaram ao Brasil em 1989, trazendo muitas especificidades e novos panoramas para a jovem democracia. O pleito foi realizado com a participação de vários candidatos com perfis diferentes. Concorreram desde políticos tradicionais como Ulysses Guimarães e Paulo Maluf, até políticos inexpressivos e políticos iniciantes, como Luiz Inácio Lula da Silva e Collor³² (vencedores do Primeiro Turno). Mesmo contra as expectativas iniciais, que pressupunham a primazia dos políticos “tradicionais”, como Leonel Brizola e Paulo Maluf, os dois “azarões” (Lula e Collor) venceram e foram para o segundo turno, que teve Collor como vencedor (SILVA, 2016). Político com uma ascensão meteórica, quase desconhecido no nível nacional (restrito ao estado de Alagoas), descendente da elite política nordestina, Collor vendeu-se com a imagem de jovem, de esportista, de moderno e de renovador, características muito atrativas para a época (VIZENTINI, 2008). Existia, no final dos anos 1980 e início dos 1990, o desejo pelo novo, algo diferente dos políticos tradicionais que faziam parte da dicotomia entre o conservadorismo ligado à ditadura militar e o modelo de esquerda que ruíu com o Muro de Berlim, o que ambos os primeiros colocados ofereciam (VIZENTINI, 2008).

O que atraía a confiança popular para esses dois homens? A coincidência, real ou imaginária, de estarem fora do sistema, de não fazerem parte da estrutura política existente no país. Assim, o voto em Lula ou Collor era, em verdade, um voto pela mudança, de protesto contra a Nova República (SILVA, 2016, p. 395).

Desde o início Lula e Collor enfrentaram muitas adversidades que lhes tiraram o favoritismo, ainda que no caso do petista houvesse chances reais de chegar ao poder – a configuração partidária do Partido dos Trabalhadores (PT), levava a disputas internas que

³² Fernando Affonso Collor de Melo é carioca, nasceu em 12 de agosto de 1949, sendo, portanto, o primeiro governante brasileiro nascido depois da Segunda Guerra Mundial. Estudou em colégios da elite do Rio de Janeiro, cursando Economia e Jornalismo. Foi através da profissão de jornalista que entrou na política; seguindo os passos de seu pai, Arnon de Melo, ex-senador e ex-governador de Alagoas, tornou-se, em 1979, prefeito biônico – quer dizer, indicado sem eleições – de Maceió, pela ARENA, o partido de apoio à ditadura. Em 1982 é eleito deputado federal pelo PDS, sucessor da ARENA, votando, no Colégio Eleitoral, em Paulo Maluf, contra Tancredo Neves. Em 1985, após o fim da ditadura, é eleito governador de Alagoas, agora pelo PMDB, partido no poder. Em 1989 concorre e vence as eleições para presidente da República. Em 29 de dezembro de 1992 é impedido legalmente de continuar na presidência, sob acusação de corrupção. O avô de Collor, Lindolfo Collor, foi ministro de Getúlio Vargas, em 1930, e introdutor da legislação trabalhista no Brasil, a qual seu neto se dedicou a desmontar (SILVA, 2016, p. 396).

atravancava a agremiação em muitos momentos (SILVA, 2016). A campanha de Collor, por sua vez, era dotada de determinado descrédito pela falta de expressividade e importância do seu partido, o Partido da Renovação Nacional (PRN) (VIZENTINI, 2008). A vitória de Collor veio graças à sua capacidade comunicacional e de conseguir apoio dos setores conservadores após o naufrágio do candidato do PFL³³ (do representante dessa ala). Collor negou qualquer identificação com a esquerda e com a direita, numa postura antipolítica, ao passo que o PT se colocava como extremamente ligado à esquerda – como uma nova alternativa deste campo (SILVA, 2016).

Os principais motes da campanha de Collor de Mello eram uma pauta moralista de combate à corrupção e de modernização da economia brasileira, que resolveria o problema inflacionário. O primeiro é o prolongamento dos acontecimentos que o alavancaram para conhecimento nacional, quando ele se recusou a pagar os altos salários e outros supostos privilégios da elite do serviço público alagoano, o que lhe garantiu o apelido de “caçador de marajás” (SILVA, 2016). O segundo refere-se à ideia perpetrada por Collor, outros políticos e parte da opinião pública, que culpavam as mazelas econômicas do país ao modelo desenvolvimentista vigente, sendo a modernização conquistada por meio da adoção de políticas econômicas neoliberais (abertura comercial e financeira, privatizações, corte de gastos, entre outras) (QUEIROZ, 2021). O então candidato propôs uma nova dicotomia política, não mais entre esquerda e direita, ou entre conservadores e progressistas, mas entre o moderno e o atrasado, o primeiro ligado ao consumismo aos moldes do centro do capitalismo e o segundo ligado à busca forçada de igualdade atribuída à esquerda. Fazendo amplo uso do apoio midiático, centralmente dos meios televisivos, Collor derrotou Lula e se sagrou presidente (SILVA, 2016).

O grande desafio de qualquer um que fosse o vencedor da corrida presidencial era o controle da inflação legada pela ditadura civil-militar (1964-1985). Essa situação crítica pode ser explicada como sendo produto do esgotamento do modelo econômico desenvolvimentista até então vigente, que viabilizou um grande crescimento econômico, mas criou uma significativa dívida pública em moeda estrangeira (SILVA, 2016). Há também outros fatores que compõem o estabelecimento dessa crise, como o excesso de liquidez (segundo os

³³ Partido da Frente Liberal, um dos herdeiros da ARENA, partido de sustentáculo da ditadura militar brasileira (1964-1985), (SILVA, 2016), atual União Brasil - surgido da fusão do Democratas (nome posterior do PFL) com o Partido Social Liberal.

economistas ortodoxos), a economia altamente monopolizada (para a economia neoestruturalista) e os choques externos (BAER, 2009a).

Sobre o modelo desenvolvimentista, ele se iniciou na década de 1930 e baseava-se na substituição de importações, sendo sustentado pelo tripé: intervenção estatal (principalmente por meio da criação de estatais que guiavam setores básicos da economia), capitais nacionais (ocupando os mercados paralelos puxados pelas empresas estatais) e endividamento externo (para financiamento) (BAER, 2009a). Com o recrudescimento do crédito internacional, a terceira não podia ser feita, congelando a primeira e a segunda (SILVA, 2016). Com relação ao excesso de liquidez, segundo a escola ortodoxa, existe um *trade-off* entre expansão dos gastos estatais para ampliação da demanda e a taxa de inflação. Quando o governo gasta para aumentar o emprego, ocorre esse aumento no curto prazo, mas posteriormente há aumento da inflação, exigindo políticas monetárias e fiscais contracionistas para contê-la (BAER, 2009a).

Contudo, para os economistas neoestruturalistas, a expansão monetária e fiscal não é capaz de produzir uma inflação descontrolada. Para eles, a situação inflacionária do período se dava pelas concentrações monopolísticas do mercado brasileiro nas mãos do Estado, das empresas e dos sindicatos. Esse poder concentrado em poucos agentes garante a eles a capacidade de “remarcação dos preços”, que se torna um problema em momentos de piora da economia (BAER, 2009a). Nesse contexto, para manter a taxa de lucro estável, as empresas aumentaram os preços, forçando os trabalhadores a demandarem aumentos salariais, levando a empresa a fazer um novo aumento e assim criando ciclo inflacionário (BAER, 2009a). Todavia, essa situação não é capaz de causar uma aceleração inflacionária, produzindo na realidade apenas uma inflação inercial, mas caso ocorram ajustes seguidos e constantes nos preços, nos salários, na taxa de câmbio e/ou na taxa de juros em níveis, ou maiores, ou menores que a inflação no período, leva a uma incapacidade dos agentes econômicos de utilizarem as inflações anteriores para determinar a inflação futura. Isso levando os agentes a corrigirem preços e salários de forma antecipada, sem uma base clara (que antes era a inflação passada), acelerando o processo inflacionário (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991).

Um dos poucos consensos entre as diversas visões econômicas sobre a situação inflacionária da época foi o peso dos diversos choques externos pelos quais a economia mundial passou. Tanto os choques do petróleo (que fizeram seus preços dispararem), quanto o exorbitante aumento das taxas de juros mundiais provocaram um aumento significativo dos preços e foram quase que imediatamente repassados pelos produtores aos consumidores

(BAER, 2009a). Mesmo com grande resistência do governo brasileiro de pedir auxílio ao Fundo Monetário Internacional (FMI), para não atrapalhar a candidatura de Maluf (em certa medida um herdeiro da ditadura), o governo Figueiredo (1979-1985) anunciou o início das tratativas com o FMI, depois das eleições de 1985 (RICUPERO, 2017).

No primeiro ano do acordo com o FMI (1983), o PIB voltaria a sofrer decréscimo (-2,9%). No final do governo (1984), o crescimento recuperaria uma taxa satisfatória (5,4%). A inflação, no entanto, disparara a níveis vertiginosos e em aceleração, passando dos 77% (1979) à média de 100% (1980/1981/1982) e mais de 200% entre 1983 e 1985. Em todo o período do ajuste externo, “os desequilíbrios internos, e notadamente as elevadas taxas de inflação, foram tratados [...] com excessiva tolerância ou complacência passiva”, comentam Dias Carneiro e Eduardo Modiano. O principal sintoma dos graves desequilíbrios internos, concluem os mesmos autores, foi deixar como herança uma inflação explosiva que não demoraria a romper a barreira dos 1.000% ao ano e condicionaria o desempenho da economia até o fim da década perdida (RICUPERO, 2017, p. 540-541).

A consequência foi uma crise fiscal (o Estado incapaz de arcar com seus acordos e contratos), que conduziu os agentes econômicos brasileiros a redirecionar seus recursos para títulos de operações diárias (de resultado imediato) como o *overnight* (CARVALHO, 2006). Até o sucesso do plano real, tentaram-se muitos remédios para essa herança dos militares, inclusive ainda no governo Figueiredo, com tentativas de sanar as contas públicas e depois com os vários planos anti-inflacionários do governo de José Sarney e os planos Collor (I e II) (BAER, 2009b). Bresser-Pereira e Yoshiaki Nakano (1991), explicam que essas constantes tentativas frustradas cada vez mais elevavam a desconfiança dos agentes econômicos, o que forçava o governo a aumentar a taxa de juros e conseqüentemente se endividar ainda mais. Concomitantemente, as falhas de estabilização e reorganização fiscal eram muito bruscas (congelamento de preços e cancelamento da dívida interna), desorganizando ainda mais a economia, provocando mais desconfiança. Em determinado momento, a inflação passada já não era mais capaz de servir de base para a predição da inflação futura e tentativa antever desequilíbrios de novos planos criava um ciclo de antecipação, produzindo uma inflação totalmente descontrolada (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991).

No caso do Plano Collor I, ele integrou “o grupo de políticas de estabilização que incluíram limitação ou cancelamento da liquidez de haveres monetários (moeda manual e de depósitos à vista) ou da conversibilidade de haveres financeiros em moeda” (CARVALHO, 2006, p. 105). O bloqueio de liquidez dos haveres tinha a função de “*bala de prata*”, uma maneira de resolver o problema inflacionário vigente na totalidade e de forma imediata (choque heterodoxo), independente do tipo de inflação: “a tendência de monetização

acelerada e de explosão da demanda agregada em momentos de desinflação abrupta; a elevada liquidez dos haveres financeiros, a chamada 'moeda indexada'" (CARVALHO, 2006, p. 108-109).

Em 15 de março de 1990, imediatamente em seguida da posse, o governo, por meio da ministra da Fazenda, Zélia Cardoso, pôs em vigor o Plano Brasil Novo, popularmente conhecido como Plano Collor 1. Ele foi esquematizado em um conjunto de medidas: uma reforma monetária, centrada no bloqueio bancário de ativos financeiros privados por 18 meses e na troca de moeda (Cruzado Novo seria substituído pelo Cruzeiro) (CARVALHO, 2006); uma abertura comercial, por meio da redução das tarifas de importação; ajuste fiscal (corte nas contas públicas por meio de demissões em massa de servidores, privatizações e aumento de impostos); e o congelamento de preços e salários (BAER; PAIVA, 2009).

A reforma monetária tinha por objetivo retirar moeda em circulação (reduzir a liquidez) para diminuir a demanda e acabar com a memória inflacionária (CARVALHO, 2006). A abertura ao comércio externo visava forçar a competição entre os produtos nacionais e os internacionais, para obrigar os produtores domésticos a reduzir os preços dos seus produtos (RICUPERO, 2017). O ajuste fiscal buscava reduzir a injeção direta de moeda por parte do governo. E o congelamento de preços e salários buscava suprimir o crescimento inflacionário até o resultado estabilizador das demais medidas (BAER, PAIVA, 2009). O Plano Brasil Novo até teve efeitos positivos de imediato, mas logo começou a colapsar e acabou falhando no médio prazo. A reforma monetária, o ajuste fiscal e a abertura comercial provocaram o estrangulamento da demanda, e a última resultou diretamente na falência de muitas empresas nacionais que eram incapazes de competir com produtos internacionais de forma repentina (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1991). No fim, o resultado mais significativo do plano foi a recessão, seguida do retorno da inflação acelerada conforme a análise de Bresser-Pereira e Nakano (1991). Boa parte dos ativos financeiros bloqueados foram liberados para enfrentar a recessão, o déficit público não foi resolvido e congelamento de preços e salários foram abandonados pela população assim que o plano começou a dar indícios de falhas.

Os fracassos dos projetos de recuperação econômica postos em prática por Collor minaram o grande apoio e otimismo do qual o então presidente gozava. Todavia, não foi único fato a fragilizá-lo a ponto de justificar, seja politicamente, seja no quesito judicial, o seu afastamento (HIRST; PINHEIRO, 1995). Afinal, existem formas de escapar de um processo

de *impeachment*, mas que em decorrência de como Collor conduzia suas relações políticas se tornaram pressões exatamente para sua queda. O impedimento de Collor se deu por três fatores: a perda de apoio da sociedade, motivada exatamente pelo fracasso econômico; a perda da articulação política (já que ele não tinha mais força popular e por conta de relações conflituosas com o legislativo); e, os casos de corrupção em seu círculo pessoal próximo, que serviram de estopim para seu *impeachment* (QUEIROZ, 2021).

Mesmo sendo membro da elite política tradicional, Fernando Collor de Mello não era afeito às velhas correlações de força política, o que pode ser visualizado na sua construção como candidato à presidência (QUEIROZ, 2021). Para poder disputar o máximo cargo do executivo federal, Collor decidiu lançar-se candidato pelo pequeno e desconhecido PRN, “partido de aluguel³⁴” que não tinha a presença de grandes nomes da política e sem capilaridade parlamentar, impedindo-o de ter uma força política inicial no parlamento (SILVA, 2016). Collor decidiu por essa abordagem para ele poder comandar o partido, o que não seria um problema se eleição de 1989 fosse como as que ocorrem atualmente, em que o candidato à presidência pode atuar como um “puxador de votos” para o partido. Contudo, isso não pôde acontecer, pois, as eleições para presidente e as para o parlamento aconteceram com quase um ano de diferença. Assim, Collor governou em seu início de mandato com uma legislatura em seu fim, movida por interesses eleitorais (QUEIROZ, 2021).

A euforia popular com Collor era grande, criando iguais expectativas de sucesso, de maneira que os congressistas que não concediam “boa-fé” ao novo presidente poderiam ter sua imagem pública atrapalhada antes das eleições (RICUPERO, 2017). Concomitantemente, o presidente não era muito afeito a negociações, principalmente, não percebia a necessidade de fazê-las, pois tinha uma forma de legislar paralelamente ao congresso, por meio das Medidas Provisórias (MP). Então, Collor abdicou de quaisquer aproximações com o parlamento e decidiu governar por meio desse mecanismo, obtendo sucesso inicial nessa prática, pois, mesmo sendo destituído de parte das suas funções, os parlamentares chancelaram as MPs por receio do apoio popular do presidente (QUEIROZ, 2021).

Todavia, o respaldo popular de Collor começou a minguar, e já próximo às eleições para a legislatura os fracassos econômicos do Plano Collor I destruíram os apoios das diversas

³⁴ São partidos sem representação no Congresso, com pouquíssimo número de filiados, utilizadas para abrigar candidaturas de políticos dispostos a oferecer benesses ou literalmente pagar um preço pela sua inscrição e apresentação da candidatura a um posto eletivo (GLOSSÁRIO, 20--?).

camadas da sociedade. Logo de início, as classes médias foram atingidas pelo bloqueio dos haveres financeiros (LAMEIRA, 2019).

Festas de casamento foram suspensas; famílias que haviam perdido imóveis e guardavam o dinheiro no banco para comprar a próxima morada viram-se sem reservas para terminar o mês. O pacote, o mais “arbitrário e ditatorial” dos planos econômicos da história do Brasil, levou a enfartes, depressões e suicídios (QUEIROZ, 2021, p. 88)

Em seguida, o saldo começou a chegar para os grupos mais pobres do país, que tiveram breve êxtase por conta da retração da inflação, mas em seguida foram atingidos por uma grave recessão e desemprego que as medidas de estrangulação da demanda produziram (VIZENTINI, 2008). Concomitantemente, parte da elite econômica ligada aos setores industriais, foi avassalada pela abertura comercial atabalhoada que conduziu muitas empresas à falência. Em seguida, com o naufrágio do plano, o restante da elite econômica abandonou o seu apoio pelo retorno do processo inflacionário (QUEIROZ, 2021). Fernando Collor, ainda tentou uma última cartada, o Plano Collor II (de cunho ortodoxo), mas sem o respaldo da população, novamente não surtiu efeito.

Desde do início do mandato, Collor teve certo apoio dos tradicionais partidos de direita interessados nas pautas econômicas liberais, mas eram pouco leais para além de interesses imediatos e mesmo com a nova eleição, o presidente se manteve sem uma base parlamentar significativa. A maioria do parlamento era independente, e se movia conforme a opinião pública e por isso logo rumaram para a oposição ao governo (SILVA, 2016). O presidente tinha duas opções, tentar uma aproximação com o legislativo ou aumentar o seu antagonismo com o congresso. A Câmara e o Senado, por sua vez, estavam decididos a enfrentar o executivo, visto que a fraqueza do presidente e um mandato inteiro pela frente acabaram com o constrangimento deste grupo (QUEIROZ, 2021).

A primeira medida de confrontação pelos parlamentares foi a de restringir os poderes de renovação contínua das MPs, algo que enraiveceu profundamente o presidente, mas o seu desgaste popular retirou a sua capacidade de contrapor-se a essa nova restrição (QUEIROZ, 2021). O ressentimento entre os Poderes da República continuou a crescer, sendo marcado por disputas sobre aprovação de leis, inclusive as mais corriqueiras, com vetos de ambos os lados (HIRST; PINHEIRO, 1995). Em seguida foi o chefe do executivo, que optou pela conflagração, ignorando a fraqueza em aprovar e derrubar medidas do dia-a-dia, tentou

aprovar uma reforma constitucional, proposta que ficou conhecida como “Emenda” (QUEIROZ, 2021).

Essa decisão mostrou-se uma certa falta de compreensão política de Collor, pois tinha o objetivo de alterar 23 artigos da constituição em menos de cinco anos da promulgação da constituição vigente, com muito pouco ou quase nulo apoio parlamentar e uma opinião pública desconfiada (QUEIROZ, 2021). “Para contornar os obstáculos no congresso, o presidente aliou-se aos governadores, oferecendo-lhes condições mais favoráveis para seus estados receberem repasses da União” (QUEIROZ, 2021, p. 93). A ideia era fazer os governadores exercerem pressão sobre os parlamentares dos seus estados.

Em seguida, a fustigação partiu do legislativo, que passou a colocar em pauta a antecipação do plebiscito para instalação do parlamentarismo no Brasil, ou seja, a destituição de boa parte dos poderes presidenciais (QUEIROZ, 2021). Essa consulta estava prevista no Segundo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, um anexo da Constituição de 1988, que fixava as regras de transição do antigo regime constitucional para o novo, nele era estabelecido a realização de uma consulta popular para determinar a forma e o sistema de governo (BRASIL, 1988).³⁵ A intenção do parlamento com a antecipação do plebiscito era, em meio à fragilidade do Presidente da República, absorver o executivo, retirando o poder da administração estatal do controle de Collor, transferindo-o ao Congresso Nacional. Todavia, mesmo com a grande força do legislativo, essa ideia não prosperou, mas isso não significou uma real vitória do presidente (QUEIROZ, 2021).

Além disso, escândalos permeavam o círculo pessoal de Collor, principalmente com relação às suspeitas de corrupção em que o primeiro e mais importante destes, até o caso que de fato o afastou do cargo, foram suspeitas de tipo envolvendo a primeira-dama (LAMEIRA, 2019). Por um longo período, existiu a tradição de conceder ao cônjuge do ocupante do cargo de presidência a gerência da Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma instituição de caridade vinculada ao governo federal (SILVA, 2016). Durante a gestão de Rosane Collor, veio a público o superfaturamento de compras de leite em pó que seria destinado a creches por meio do Projeto Minha Gente, que era administrado pela primeira-dama (LAMEIRA, 2019). Collor fez de tudo para se afastar deste escândalo, inclusive colocando Rosane em situações humilhantes, o que acabou tendo efeito contrário, a opinião pública ficou ao lado da

³⁵ O segundo artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelecia que no ano de 1993 seria questionado à população brasileira qual deveria ser a forma (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo) a vigorar no Brasil (BRASIL, 1988).

primeira-dama, mas antes que essa situação pudesse de fato ser um grande problema, estourou o escândalo envolvendo PC Farias, homem de confiança de Collor (QUEIROZ, 2021).

Outra área de atrito político produzido pelos comportamentos de Collor foi com relação à construção do corpo administrativo do seu governo, especificamente sobre a distribuição de cargos a aliados políticos que poderiam lhe garantir alianças ou ao menos bom convívio com outros grupos políticos (RICUPERO, 2017). Ao invés de entregar ministérios, secretarias e outros cargos importantes a partidos e políticos fortes para construir uma base política parlamentar, o presidente optou por entregar grande parte dessas posições importantes de poder para indivíduos do seu círculo pessoal e para indicados desses (SILVA, 2016). Resumidamente, o alto escalão do governo foi entregue a um grupo com pouca capacidade de articulação política. O principal nome do entorno do presidente, com muito poder e influência nas escolhas do governo, era Paulo César Farias (PC Farias), praticamente o número dois da administração (QUEIROZ, 2021). Criou-se, então, certo ressentimento por parte dos políticos tradicionais que se viam “escanteados” do poder em favor de uma elite interiorana,³⁶ já que:

PC era visto desde o início do governo como alguém capaz de exercer influência junto à administração federal: indicava nomes para ministérios e era procurado por empresas que tinham interesses em fazer negócios com a União ou obter financiamentos de bancos públicos (QUEIROZ, 2021, p. 103).

E foi exatamente a relação de extrema confiança com PC que acabou sendo o “calcanhar de Aquiles” de Collor. Tudo começou com a inimizade envolvendo Farias e o irmão caçula do presidente, Pedro Collor de Mello, que era o principal gestor das empresas da família Collor de Mello (SILVA, 2016). O desprezo de Pedro para com PC vinha de disputas entre empresas de ambos, que acabou evoluindo para desconfianças de que Fernando Collor auxiliava PC na disputa. Logo Pedro começou a acreditar que o irmão pretendia implantar Farias nas empresas do clã para retirá-lo da liderança e então tomar o controle por meio de PC. E, por vingança, Pedro Collor decidiu denunciar o irmão publicamente através de entrevistas concedidas à imprensa, principalmente à revista *Veja* (QUEIROZ, 2021).

Pedro efetuou uma série de acusações contra Fernando e PC, como irregularidades em declarações de imposto de renda e propriedade de empresas fantasmas no exterior por parte de Farias, atuação irregular do presidente para favorecer PC na compra de empresas e

³⁶ República de Alagoas: “trata-se de um grupo palaciano envolvendo políticos, empresários, notáveis da sociedade e parentes do presidente que se beneficiam de uma série de recursos de legalidade claramente discutível.” (SILVA, 2016, p. 401)

enriquecimento ilícito de Fernando Collor associado a negócios pertencentes a PC (SILVA, 2016). A denúncia foi um duro golpe no já fragilizado presidente. Em seguida às acusações de Pedro, a Procuradoria-Geral da República (PGR) determinou que a Polícia Federal investigasse os possíveis crimes (QUEIROZ, 2021). Ao mesmo tempo, a Câmara e o Senado instituíram uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) contra o presidente e membros do governo (LAMEIRA, 2019).

Collor negou todas as acusações, alegando serem falsas, mas conforme as investigações avançavam, demonstravam ilicitudes envolvendo ele e PC, em que empresas de Farias, privilegiadas pelo governo, pagavam gastos pessoais do presidente. A defesa do presidente tentou justificar que as remessas de dinheiro seriam sobras de um empréstimo tomado no exterior para o financiamento da campanha de 1989. Algo ilegal, porém por serem pretéritas ao mandato, não seria passível *impeachment*. Contudo, essa versão logo caiu em total descrédito, quando a comissão comprovou que os documentos e testemunhos que atestavam a versão eram falsos (QUEIROZ, 2021). Essa tentativa desesperada, mostrou-se um erro, pois foi o elemento que faltava para justificar o afastamento do presidente.

Segundo a acusação, Collor agiu de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro pertencentes ao cargo, ao apresentar documentos e testemunhos falsos no intuito de enganar as instituições e a opinião pública (QUEIROZ, 2021). Em uma última e desesperada tentativa de evitar a abertura do processo de deposição, Collor pediu, a quem ele chamou de maioria silenciosa (a população que o apoiava) para que se manifestassem em sua defesa, vestidos de verde a amarelo (SILVA, 2016). O presidente queria mostrar ao parlamento que ainda tinha força popular suficiente para escapar da deposição. Porém, esse ato mostrou-se outro grande erro de Collor – a população já o havia abandonado, não apenas não tentaram defendê-lo, mas como passaram a se manifestar em favor do seu impedimento, utilizando preto em sinal de luto pelos atos atribuídos ao presidente (LAMEIRA, 2019).

No dia 1 de setembro de 1992, os presidentes da Associação Brasileira de Imprensa e da Ordem dos Advogados do Brasil entregaram o pedido de abertura do processo de *impeachment*, lido em plenário no dia seguinte (QUEIROZ, 2021). Mesmo com mais tentativa de tumulto por parte da defesa, no final do mês (dia 29) a Câmara aprovou a abertura do procedimento com 441 votos a favor e apenas 33 contrários. Em primeiro de outubro, o Senado instaurou o procedimento, e no dia seguinte Fernando Collor de Mello foi temporariamente afastado da presidência da República até o fim do julgamento (LAMEIRA,

2019). No dia 29 de dezembro, Collor renunciou ao cargo para evitar perder os direitos políticos, mas mesmo assim o Senado decidiu continuar o julgamento e no dia seguinte, 30 de dezembro de 1992, com votos de 76 senadores, Fernando Collor foi condenado à perda definitiva do mandato da Presidência do Brasil (QUEIROZ, 2021).

3.2 ITAMAR PRESIDENTE E O PLANO REAL

Além do legislativo, Collor também não soube cultivar uma boa relação com seu vice, Itamar Franco, aliado de ocasião e com quem nunca teve relações próximas. As divergências entre os dois começaram logo no início do mandato, visto grandes discordâncias no campo do pensamento econômico e no comportamento centralizador do presidente (RICUPERO, 2017). A família de Collor era intimamente ligada à ditadura militar, inclusive os primeiros cargos de Fernando foram por indicação do regime. Itamar ao contrário, tinha sua origem no trabalhismo varguista e após o golpe, atuou na oposição e na busca da redemocratização (SILVA, 2016). A aliança entre os dois foi construída, pois Itamar queria aproveitar a visibilidade da campanha à presidência, enquanto Collor queria utilizar a força do vice em Minas Gerais, um dos principais colégios eleitorais. Suas personalidades eram naturalmente conflitantes (QUEIROZ, 2021).

Homem público cuja carreira começara quatro décadas antes como candidato a vereador em Juiz de Fora, Itamar era antônimo de Collor. Enquanto o presidente era jovial, tinha ares modernizantes e propostas arrojadas de corte neoliberal, Itamar era associado ao estatismo e à atuação direta e intensa do Estado na economia (QUEIROZ, 2021, p. 96).

As rugas entre os dois começaram a crescer de imediato. Itamar nem ao menos foi consultado ou informado sobre quando seria posto em prática o Plano Collor I, o que gerou um grande ressentimento dele para com o presidente logo no primeiro dia do mandato dos dois. Conforme o tempo passava, ficava cada vez mais claro que Itamar estava relegado a posições coadjuvantes no governo, sendo tratado apenas como um cacique local do minúsculo PRN, enquanto Collor centralizava as decisões, ou nele mesmo, ou naqueles de sua mais alta confiança, como PC Farias (QUEIROZ, 2021).

O vice-presidente nunca escondeu suas insatisfações para com as atitudes de Collor, mas costumava evitar fogo amigo, mesmo às vezes deixando escapar críticas, como as com relação às privatizações conduzidas por Collor (VIZENTINI, 2008). Todavia, conforme o presidente perdia cada vez mais apoio popular, Itamar foi perdendo o constrangimento de

criticá-lo duramente, a ponto de vazar uma carta pessoal dele para Collor, na qual demonstrava seu descontentamento de não participar das decisões governamentais (QUEIROZ, 2021). Assim que as denúncias de Pedro Collor vieram a público, o vice começou a se preparar para assumir a presidência, ao deixar claro a sua distância com o titular do cargo e articulando apoios para seu futuro governo (RICUPERO, 2017).

Com Itamar na presidência, ocorreu uma tentativa de construir um governo de reconstrução e reconciliação nacional por parte das elites políticas e econômicas brasileiras (LAMEIRA, 2019). Itamar praticamente não teve oposição no legislativo, quase todos os partidos ganharam cargos no seu governo e havia um sentimento de boa vontade para com o novo presidente, dando-lhe liberdade e paz para governar sem grandes atritos (SILVA, 2016). A ideia era que para estabilizar o país era preciso uma pacificação política e Itamar conseguiu encarnar esse objetivo. Sua vida austera e reservada, permitiu isolá-lo de qualquer escândalo de corrupção, bem como impedia crises de chegarem ao governo. Dessa forma, a grande desconfiança da população com a classe política foi barrada de chegar próximo à elite política (QUEIROZ, 2021). Por sua vez, a elite econômica que não gostava tanto de Itamar (por ser um desenvolvimentista clássico), o aceitou de bom grado, pois era mais previsível e conciliador do que Collor jamais foi (RICUPERO, 2017).

Essa estabilidade política permitiu ao novo governo efetuar um novo plano de estabilização monetário, munido de confiança e paciência por parte dos diversos agentes políticos (RICUPERO, 2017). Liderado pelo futuro presidente da república, Fernando Henrique Cardoso (FHC), o novo plano centrava-se em três passos distintos. Primeiro, foi feita uma redução do déficit público por intermédio de cortes nas despesas estatais e privatizações (AMANN, BAER, 2009). A segunda medida foi o lançamento de uma moeda de transição, a Unidade Real de Valor (URV), lastreada na taxa de câmbio que circulou simultaneamente com o Cruzeiro Real (BRASIL, 1995b) Quando a taxa de câmbio atingiu 2.750 Cruzeiros Reais por 1 Dólar, entrou em vigor a terceira medida, na qual os 2.750 Cruzeiros seriam equivalentes a 1 URV e então esta seria gradualmente substituída pela nova moeda o Real (AMANN, BAER, 2009).

Utilizando uma taxa de câmbio flexível, mas controlada e estabilizada em 1 Real por Dólar, os preços nacionais seriam estabilizados conforme os preços internacionais em Dólar, utilizando sua confiabilidade para conter a inflação (AMANN, BAER, 2009). Isso foi possível pelo acúmulo de uma grande reserva de dólares construída por meio do primeiro passo (cortes

de gastos e privatizações), do aumento da taxa de juros e da balança comercial favorável graças a característica exportadora da economia brasileira. Esses três fatores propiciaram a construção de uma reserva de dólares, usada para manter o câmbio em 1 para 1, fundamental para o sucesso do plano (SILVA, 2002).

3.3 POLÍTICA EXTERNA COLLOR/ITAMAR

A década de 1990 e em certa medida, a década anterior, foi um espaço de tempo que compreendeu grandes mudanças nas estruturas de poder nos mais variados níveis, sobretudo na política e economia. Neste sentido, forçou os Estados a se acomodarem à nova conjuntura vigente e como já mencionado, foi o que ocorreu com o Brasil na época (RICUPERO, 2017). Assim, as eleições presidenciais de 1989 representaram uma possibilidade de reorientar e reposicionar o Brasil no mundo, de modo que Fernando Collor elegeu-se para responder à nova realidade, visto que ao menos no campo estético e narrativo, ele conseguiu representar os anseios da sociedade brasileira neste novo contexto (SILVA, 2016). Ou seja, Collor soube introjetar no debate político a ideia de modernização do Estado brasileiro. A modernização apresentada por ele foi sustentada na defesa da transição do modelo desenvolvimentista para o neoliberalismo do Consenso de Washington (QUEIROZ, 2021). Especificamente, a política externa sob a gestão de Collor foi idealizada e guiada pelo seguinte tripé: reconstrução econômica (pela abertura econômica), proteção ambiental e dos direitos humanos – essas duas últimas tendo a questão dos indígenas brasileiros como protagonistas (RICUPERO, 2017).

Da mesma forma que se geraram expectativas no plano interno de que o Brasil poria em marcha um veloz processo de modernização e superação dos entraves criados pela velha ordem econômica, criou-se a ideia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar rapidamente o perfil internacional do país. Para tanto, foram estabelecidas prioridades que, em seu conjunto, pretendiam alcançar três metas, a saber: 1) atualizar a agenda internacional do país de acordo com as novas questões e o novo momentum internacional, 2) construir uma agenda positiva com os Estados Unidos e, 3) descaracterizar o perfil terceiro-mundista do Brasil. Para cada meta havia um tema prioritário que daria o tom da mudança pretendida (HIRST; PINHEIRO, 1995)

Existem duas perspectivas a respeito da condução da Política Externa exercida por Collor. A primeira representa a leitura de alinhamento servil e direto aos interesses dos Estados Unidos, defendido por autores como Paulo Vinentini (2008), que considera que a administração Collor abandonou o multilateralismo e a diplomacia em âmbito global a favor de uma política voltada para o continente americano, em especial os próprios EUA. Essa

afirmação seria embasada pela própria do ultraliberalismo, que segundo ele foi adotado sem contrapartidas conforme a cartilha do Consenso de Washington. O autor atribui que Collor confundira a incontestável supremacia militar dos EUA com uma suposta e igualmente incontestável superioridade política e econômica da superpotência, e por isso não se inclinou ao apoio sem barganha com novos e velhos atores internacionais para aumentar seu poder de negociação com os EUA (VIZENTINI, 2008).

Além disso, Vizentini (2008) elenca outros comprovantes de sujeição brasileira aos Estados Unidos no espaço diplomático: a posição anti-protetionista na Rodada do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e o desmantelamento de políticas de construção de um Brasil potência (o projeto nuclear e o incentivo à indústria de informática). Por sua vez, autores como Rubens Ricupero (2008) discordam desta perspectiva. No seu livro “A Diplomacia na Construção do Brasil: 1750-2016” (2008), no capítulo referente ao governo Collor, a diplomacia na sua presidência foi uma continuidade das políticas externas conduzidas desde o governo Geisel no final da década de 1970. Ricupero embasa isso utilizando conhecimentos e informações referentes ao seu período como diplomata brasileiro, inclusive como embaixador em Washington.

Ele enfatiza que medidas como a criação do Mercosul e o acordo de uso pacífico da energia nuclear com a Argentina, com a Agência Brasileiro-Argentina (ABACC) e com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), foram apenas resultados de negociações efetuadas no governo anterior, apenas finalizadas por Collor. A demonstração cabal de não alinhamento com os EUA seria a recusa do governo brasileiro de se envolver na Primeira Guerra do Golfo (1990-1991), para não afetar negócios de empresas brasileiras com o governo iraquiano, o que inclusive rendeu insatisfação da administração Bush (RICUPERO, 2017). “O período de Collor expressou muito mais continuidade que real ruptura com a tradição anterior, em contraste com a ruptura clara, essa sim, da política comercial de liberalização e de privatização de empresas públicas” (RICUPERO, 2017, p. 591-592).

O que ambos os autores concordam é que Collor possuía um grande interesse em atuar nas questões de política externa, o que pode ser visto no quadro abaixo, que compara os discursos oficiais voltados para membros comunidade internacional:

Quadro 2 - Discursos³⁷

	Collor	Ministro ou Funcionário do MRE
Países Ocidentais e Japão	15	7
Países do Leste Europeu	1	3
Países da Ásia e Oceania	1	4
Países Africanos	4	3
Países da América Central e México	1	2
Países Sul-Americanos	14	3
Organismo, Atos ou Encontros Regionais	12	9
Organismo, Atos ou Encontros Globais	6	13
Total	54	44

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Brasil (1990a; 1990b; 1990c; 1991b; 1991c; 1992a; 1992b).

Por meio dos números de discursos, é possível identificar uma presença forte da figura do presidente no relacionamento diplomático, colocando a burocracia do MRE com prioridade aos países do centro do capitalismo mundial, aos Estados Sul Americanos e a organismos regionais (geográfica ou culturalmente próximos). Esses números corroboram ao menos com a concepção de que Collor, pessoalmente, deu ênfase às relações com a região e com o centro político e econômico do mundo, nesse sentido, próximo à interpretação de Vizentini (2008). Reforça ainda mais esse foco diplomático do governo a assinatura de Acordos, de Tratados, de Convênios e as Declarações Conjuntas, bem como os destinos das viagens presidenciais oficiais.

Quadro 3 - Acordos, Tratados, Convênios e Declarações Conjuntas³⁸

	Collor

³⁷ Discursos proferidos em encontros com representantes de outros Estados e de Organismo Internacionais

³⁸ Referentes ao período de 1990-1992.

Países Ocidentais e Japão	44
Países do Leste Europeu	16
Países da Ásia e Oceania	5
Países Africanos	9
Países da América Central e México	12
Países Sul-Americanos	63
Organismo, Atos ou Encontros Regionais	14
Organismo, Atos ou Encontros Globais	10
Total	173

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Brasil (1990a; 1990b; 1990c; 1991b; 1991c; 1992a; 1992b).

Cerca de um terço dos Acordos, Tratados, Convênios e Declarações Conjuntas construídos pela administração Collor foram com atores regionais ou centrais do capitalismo. As viagens internacionais também reproduzem esse panorama, tendo como os principais lugares visitados os Estados Unidos, com cinco viagens, seguido de Argentina, Espanha e Paraguai, com duas viagens cada. É importante fazer a ressalva de que muitas das viagens foram para participação de fóruns internacionais, sendo uma das cinco para os EUA, para participar da Assembleia Geral das Nações Unidas que foi emendada com duas viagens internas nos EUA e uma das duas na Argentina foi para reunião do Conselho do Mercosul.

Quadro 4 - Viagens Internacionais³⁹

	Collor
Países Ocidentais e Japão	11
Países do Leste Europeu	1
Países da Ásia e Oceania	-
Países Africanos	4
Países da América Central e México	-
Países Sul-Americanos	3

³⁹ Referentes ao período de 1990-1992.

Participação em Organismo, Atos ou Encontros Regionais	5
Participação em Organismo, Atos ou Encontros Globais	2
Total	26

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Viagens (20--?a).

Aprofundando a análise dos números presentes nas Resenhas de Política Exterior do Brasil no período do mandato presidencial de 1990-1995, podemos ter um panorama que demonstra continuidade e mudanças na Política Externa após o *impeachment* de Collor. Todavia, cabe ressaltar a correlação entre o enfraquecimento político de Collor que o levou a seu impedimento e sua política externa.

As influências domésticas na política externa e os impactos do ambiente internacional não foram fatores determinantes que influenciaram na saída de Collor do Executivo Federal, mas ajudaram a reduzir o apoio de parte da elite e do parlamento, além de criar certa insatisfação dos militares (HIRST; PINHEIRO, 1995). A intenção de demarcação de terras indígenas, como as dos Yanomamis, e iniciativas de proteção ambiental desagradaram profundamente às oligarquias agrárias do país e as forças armadas (RICUPERO, 2017).

As constantes rusgas entre a presidência e o parlamento levaram o legislativo a politizar questões de política externa, como a Lei de Propriedade Intelectual e a aprovação de acordos polêmicos (acordo sobre utilização de energia nuclear com a Argentina e a AIEA) que foram usados para fustigar o presidente (HIRST; PINHEIRO, 1995). Concomitantemente, concluindo que a queda de Collor está também associada à perda de apoio que vai além da questão dos crimes de responsabilidade, um fator que minou o apoio do presidente foi, como já mencionado, o fracasso econômico do seu governo (QUEIROZ, 2021). A situação econômica acabou minando qualquer plano ou projetos políticos do governo. Primeiro, a incapacidade de controlar a inflação, mesmo com medidas draconianas, abalou a imagem internacional brasileira ao mesmo tempo, em que destruiu o apoio da sociedade ao governo. Independentemente da qualidade da medida, inclusive de política externa, resultaram em insucessos por conta da falta de credibilidade pela fragilidade autoinfligida pela administração Collor (RICUPERO, 2017).

Itamar assumiu a presidência com os mesmos desafios que Collor, mas agora com a crise política gestada pela gestão do seu antecessor (QUEIROZ, 2021). Desta forma, seu destino – e consequente realidade – foi sofrer com a falta de confiabilidade do Estado brasileiro (HIRST; PINHEIRO, 1995). Todavia, foi exatamente esse enorme desafio, responsável por derrubar presidentes, que lhe garantiu forças, pois o sucesso inegável do plano real viabilizou o gradual apoio da sociedade brasileira e da comunidade internacional (RICUPERO, 2017).

Especificamente na política externa, o foco principal da diplomacia brasileira, com Itamar na presidência, era reconstruir a imagem externa do Brasil, que foi prejudicada principalmente pelo caso de corrupção envolvendo Collor (HIRST; PINHEIRO, 1995). Outro elemento de deterioração da imagem brasileira foram graves ataques aos direitos humanos, recorrentes na história brasileira, mas que chamaram mais a atenção na administração de Itamar, como o caso Massacre do Carandiru, ocorrido, simbolicamente, no mesmo dia da posse interina do então vice-presidente (RICUPERO, 2017). Além dos direitos humanos, os outros motes da política externa sob a gestão de Itamar foram: democracia, justiça, liberdades individuais e justiça social com desenvolvimento. Esses princípios foram direcionados pela utilização dos mecanismos multilaterais e pela integração regional latino-americana (VIZENTINI, 2008).

Quadro 5 - Discursos⁴⁰

	Itamar	Ministro ou Funcionário do MRE
Países Ocidentais e Japão	2	14
Países do Leste Europeu	2	1
Países da Ásia e Oceania	1	9
Países Africanos	-	1
Países da América Central e México	-	3
Países Sul-Americanos	5	8
Organismo, Atos ou Encontros Regionais	30	21

⁴⁰ Discursos proferidos em encontros com representantes de outros Estados e de Organismo Internacionais

Organismo, Atos ou Encontros Globais	1	8
Total	41	65

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Brasil (1992b; 1993a; 1993b; 1994a; 1994b).

A diplomacia da administração Itamar precisou voltar-se para a reconstrução da imagem econômica do Brasil e sem dúvidas, o plano real foi o principal meio para isso (RICUPERO, 2017). Contudo, a fragilidade criada pela abertura comercial atabalhoada de Collor, junto ao contexto de ascensão dos blocos econômicos, significou outro desafio para a nova gestão, inclusive na diplomacia, que exigiu uma forte capacidade de negociação do corpo burocrático do MRE (VIZENTINI, 2008). Ao contrário de Collor, Itamar adotou uma postura menos participativa. Seu principal interesse era a reconstrução do quadro político doméstico, desta forma ele delegou a tarefa a figuras de prestígio de fora ou de dentro do corpo diplomático (HIRST; PINHEIRO, 1995). Para além disso, com o governo de Itamar não houve grandes alterações na política externa, excetuando-se a redução da proximidade para com os países do centro do capitalismo e o já mencionado menor protagonismo da figura presidencial, como pode ser observado especialmente nos quadros 5,6 e 7.

Quadro 6 - Acordos, Tratados, Convênios e Declarações Conjuntas⁴¹

	Itamar
Países Ocidentais e Japão	5
Países do Leste Europeu	13
Países da Ásia e Oceania	7
Países Africanos	1
Países da América Central e México	4
Países Sul-Americanos	22
Organismo, Atos ou Encontros Regionais	17
Organismo, Atos ou Encontros Globais	1
Total	70

⁴¹ Referentes ao período de 1990-1992.

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Brasil (1992b; 1993a; 1993b; 1994a; 1994b).

Ocorreu uma significativa redução dos discursos oficiais a atores internacionais por parte do presidente em favor do corpo técnico do MRE em comparação ao período presidencial de Collor. Os quadros 6 e 7 reforçam ainda mais a redução do foco na aproximação dos países centrais e a manutenção da proximidade com os países da região. É também identificável a redução das viagens presidenciais internacionais com relação à gestão Collor, restritas agora à manutenção dos processos de integração regional (latino-americano). Os países mais visitados por Itamar foram: a Argentina, quatro vezes, Uruguai, três, seguidos por Chile e Colômbia, duas vezes cada. Os Estados Unidos foram visitados cinco vezes por Collor e foram destino de Itamar apenas uma vez.

Quadro 7 - Viagens Internacionais⁴²

	Itamar
Países Ocidentais e Japão	-
Países do Leste Europeu	-
Países da Ásia e Oceania	-
Países Africanos	1
Países da América Central e México	-
Países Sul-Americanos	9
Participação em Organismo, Atos ou Encontros Regionais	7
Participação em Organismo, Atos ou Encontros Globais	-
Total	17

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Viagens (20--?b).

No Plano Plurinacional apresentado por Fernando Collor, de forma geral, o principal desafio apresentado por sua administração na política externa eram questões centralmente orçamentárias, que nas administrações anteriores teriam conduzido ao sucateamento da

⁴² Referentes ao período de 1990-1992.

capacidade operacional do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. O objetivo da Gestão Collor era ampliar a capacidade orçamentária do Ministério, desenvolvida no aumento do pessoal e da infraestrutura (BRASIL, 1991a). Assim, o governo Collor de Mello, mesmo conduzindo processos de restrição fiscal em outras áreas do governo, considerou imprescindível uma elevação dos gastos no MRE e assim o fez. O planejamento do governo era haver um aumento de 432,8% do orçamento total do Ministério entre 1991 e 1995, distribuídos proporcionalmente entre os 7 projetos centrais listados pelo governo, todos com aumentos acima de 400% do orçamento (estudos e pesquisas econômicas-sociais; informação científica e tecnológica; difusão cultural; promoção externa do comércio; relações diplomáticas; cooperação internacional; e demais subprogramas) (BRASIL, 1991a).

Foram atribuídas duas diretrizes ao MRE: a ampliação e fortalecimento da presença brasileira no plano internacional (por meio da participação ativa do Brasil na tomada de decisão dos organismos internacionais) e a adequação da política externa brasileira às necessidades e peculiaridades do país. Essas diretrizes seriam desempenhadas por meio da construção de 13 sedes de chancelarias em cidades no exterior (não especifica quais); construção de um centro de treinamento do instituto Rio Branco; reforma da infraestrutura física dos prédios ministeriais do MRE; aumento da capacidade da tecnologia da informação associada ao ministério (com ênfase em segurança e comunicação); apoio a projetos de demarcação fronteiriços; e continuação de projetos de preservação e promoção cultural do Brasil no exterior (BRASIL, 1991a).

Na revisão/avaliação referente ao Plano Plurianual dos anos de 1993 a 1995 pela Gestão de Itamar Franco manteve-se a concepção da necessidade de aumento e melhora da infraestrutura física e do corpo técnico do MRE (BRASIL, 1995a). Fora isso, deu-se pouca ênfase ao MRE. Segundo o Plano, havia cinco prioridades nas quais o Estado deveria concentrar as ações e recursos orçamentários do Governo Federal: educação, ciência e tecnologia; reforma agrária e incentivo à produção agrícola; recuperação e conservação do meio ambiente rural e urbano; consolidação e recuperação da infraestrutura; e, abertura e modernização da economia. Todas invariavelmente ligadas ao contexto de reestruturação mundial,⁴³ executadas por outros ministérios, com suporte do MRE no que tange às negociações internacionais (BRASIL, 1995a).

⁴³ Fim da Guerra Fria e da URSS, abertura econômica dos países do Leste Europeu, formação de blocos econômicos regionais, revolução técnica e científica da área da tecnologia da informação e o crescimento da consciência ecológica.

4 GOVERNOS DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER

Apenas duas décadas depois da deposição de Collor, o *impeachment* do presidente da república retornou ao debate diário da política brasileira, mas agora muito mais polêmico e decisivo do que a experiência de Collor (QUEIROZ, 2021). O afastamento de Dilma Rousseff, de forma sucinta, foi motivado pela perda de apoio popular em decorrência de casos de corrupção perpetrados por indivíduos do seu governo e por fracassos na condução econômica do país, semelhante ao ocorrido com Collor (LAMEIRA, 2019). Todavia, ao contrário dele, Rousseff nunca esteve diretamente envolvida em nenhum dos casos criminais que fragilizaram a sua imagem, de forma que estas ilicitudes não serviram para construção do componente jurídico do processo, apenas do seu caráter político (QUEIROZ, 2021).

Outro elemento que chama a atenção é o protagonismo obtido por outros agentes e forças, que normalmente não teriam participação tão ativa, como a atuação do poder legislativo, encabeçado pelo STF e pela Operação Lava-Jato⁴⁴. O primeiro, que havia se recusado a atuar além das suas obrigações no caso de Collor, com Rousseff atuou significativamente em momentos que não deveria e resignou-se de atuar em momentos precisos, já a Lava-Jato agiu como um ator politicamente interessado como os resultados das suas investigações e da queda de Rousseff e do seu partido, o PT (QUEIROZ, 2021).

Contudo, houve determinadas semelhanças entre os casos de Rousseff e Collor, que servem de fator a ser considerado ao analisar a possibilidade de destituição de um presidente, como prováveis características que normalmente fragilizam a posição de um ator na Presidência da República. Ambos tiveram, dentro de conjunturas específicas, desempenhos econômicos frustrantes, os quais foram amplamente utilizados para atacar suas imagens. Principalmente, os dois presidentes tiveram pouquíssima capacidade de conduzir suas relações políticas com aliados e adversários que produziram rivalidades entre o poder Executivo e o Legislativo (LAMEIRA, 2019).

⁴⁴ Houve uma clara atuação política desta operação, que atuou em momentos específicos para prejudicar o governo petista, inclusive atuado de forma parcial ou até ilegal para esse objetivo, como o caso de vazamento ilegal e de gravações de áudio igualmente ilegais, colhidas pela operação, envolvendo a então presidente Dilma e o presidente Lula, pelo juiz Sergio Moro em um momento chave para o impeachment (QUEIROZ, 2021). Então a Operação Lava-Jato, que seria "... uma das maiores iniciativas de combate à corrupção e lavagem de dinheiro da história recente do Brasil" (ENTENDA, 201-?), na prática foi "... para enfraquecer [o] governo, mesmo porque suas operações e vazamentos eram calculadas para reforçar sua oposição política e social" (BASTOS, 2017, p. 50).

4.1 AS “PEDALADAS FISCAIS”

As “pedaladas fiscais” são um termo coloquial usado para nomear manobras orçamentárias utilizadas por entidades governamentais para protelar dívidas e pagamentos, quando elas não possuem os recursos necessários para saldá-los em tempo hábil (SALES, 2017). Simplificadamente, o Executivo aloca recursos de um dos braços, no caso bancos públicos, para pagar esses haveres em casos em que os valores que seriam originalmente empregados no pagamento só seriam captados posteriormente à data da cobrança. A intenção é honrar obrigações governamentais, mesmo sem valores em caixa, e posteriormente cobrir essa alocação com recursos futuros (QUEIROZ, 2021).

É identificada uma série de problemas atrelados a essa prática. O primeiro é a possibilidade de que as “pedaladas” podem acabar causando prejuízos, ou para a União, quando atrasos acarretam acréscimos de juros (SALES, 2017), ou para o banco público, que tem seus recursos capturados por decisão unilateral do governo (QUEIROZ, 2021). Outro problema da “pedalada”, é que ela representa o descumprimento do orçamento da entidade estatal. Esse é determinado e enviado pelo Executivo, e em seguida é avaliado e aprovado pelo Legislativo. Com o artifício das “pedaladas” o governo pode (em tese) descumprir partes do orçamento, mas esconder esse fato e alegar seu cumprimento (QUEIROZ, 2021). Devido à capacidade de contornar problemas de caixa, as pedaladas foram constantemente usadas nas diversas esferas do Estado brasileiro pelos chefes do Executivo para fugir de reduções nos recursos para o funcionamento do aparelho estatal, principalmente quando poderiam prejudicar politicamente em contextos eleitorais. Segundo os opositores de Rousseff, esse foi o caso que a levou a executar tal prática (SALES, 2017).

Em 2014, conforme o ambiente político se tornou mais adverso para conquistar a reeleição, devido a resultados econômicos abaixo do esperado e aumento crescente da desconfiança da população com a classe política, Rousseff teria, supostamente, utilizado das pedaladas para tentar contornar essa situação (QUEIROZ, 2021). Especificamente, a necessidade de se utilizar dessas manobras contábeis, seria resultado da queda na arrecadação tributária por conta da redução do crescimento econômico, associada à Nova Matriz Econômica (plano econômico centrado na desoneração tributária e ampliação dos gastos públicos) (BASTOS, 2017). Essa diminuição no caixa do governo teria criado uma dificuldade para poder honrar os programas sociais, de forma que as “pedaladas” teriam se

tornado instrumentos imprescindíveis para manter o apoio popular de Rousseff e do PT em ano de eleição (QUEIROZ, 2021).

Todavia, há significativas divergências sobre se a presidente, ou algum subordinado direto, teria de fato cometido irregularidades contábeis compreendidas como as “pedaladas fiscais” e, caso praticadas, se deveriam ser entendidas como crime de responsabilidade (SALES, 2017). A linha usada pela de defesa de Dilma Rousseff, ao longo das acusações de crime de responsabilidade por conta das pedaladas fiscais e no julgamento que levou a sua deposição, era que as manobras efetuadas não configuravam, nem crime comum, nem crime de responsabilidade, pois foram praticadas por meio de contratos que estabeleciam regras e penalidades para impedir e punir o descumprimento dos termos contratuais. Caso o governo atrasasse o pagamento, ele seria obrigado a arcar com o pagamento dos valores captados, acrescido de multa e juros. Logo, não seria crime de nenhum tipo, apenas quebra contratual (QUEIROZ, 2021). Os acusadores de Rousseff, por sua vez, argumentavam que a prática se enquadrava como uma “operação de crédito” (devido à possibilidade de acarretarem juros), vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe operações do tipo entre bancos públicos e seus controladores (SALES, 2017).

Essa disputa de narrativa ganha os holofotes muito antes da crise que levou à derrocada de Rousseff. No final de 2013, se tornou público o descontentamento dos técnicos do Tesouro, referente à constatação da grande quantidade de atrasos nas remessas do Tesouro para a Caixa Econômica Federal (QUEIROZ, 2021). Logo a imprensa, a oposição e o Tribunal de Contas da União (TCU) começaram a questionar se ocorria a mesma prática em outros bancos federais que efetuavam pagamentos de projetos governamentais e em seguida, esses grupos identificaram a mesma situação em outras instituições financeiras estatais nos anos de 2014 e 2015 (QUEIROZ, 2021).

Contudo, não foram as “pedaladas” que motivaram o *impeachment* de Dilma Rousseff, como o ministro do STF, Luís Roberto Barroso, concluiu: “[a] justificativa formal foram as denominadas ‘pedaladas fiscais’ – violação de normas orçamentárias –, embora o motivo real tenha sido a perda de sustentação política” (BARROSO, 2022, p. 43). Como mencionado anteriormente, o enfraquecimento da presidente Rousseff se deu pela crise política em decorrência de casos de corrupção envolvendo o seu governo e partido, e por resultados econômicos insatisfatórios.

As pressões políticas contra Dilma Rousseff começaram antes mesmo do início do segundo mandato. A sua vitória apertada contra o segundo colocado, o então Senador Aécio Neves, foi fortemente questionada por uma parte engajada da oposição liderada pelo ex-Senador (LAMEIRA, 2019). Contudo, foi com a operação Lava-Jato que se construiu o amplo processo de destruição da presidente e da classe política brasileira na totalidade. Essa operação investigava esquemas de corrupção envolvendo negócios ilícitos relacionados à Petrobras (QUEIROZ, 2021). Conforme evoluía, pouco a pouco foi indiciando quadros importantes da política nacional, principalmente relacionados aos governos petistas, mas também da oposição. Todavia, o peso da opinião pública sobre os escândalos produzidos pelas investigações recaiu quase que de forma exclusiva sobre o partido governista. Dois foram os motivos para isto: a clara intenção das lideranças da Lava-Jato em acusar a alta cúpula do Partido dos Trabalhadores⁴⁵ (QUEIROZ, 2021) e o tratamento da grande imprensa em favor da operação⁴⁶ (LAMEIRA, 2019).

Arelado a isso, a população já saturada com outros casos de corrupção relacionado ao PT e pela falta de representatividade política demonstrada pelas manifestações políticas ocorridas em 2013 contra a classe política, elegeu o partido da presidente e ela, como os grandes “vilões” da política brasileira (QUEIROZ, 2021). Assim, parte significativa do já combalido apoio popular de Rousseff se esvaiu, inclusive da tradicional base de sustentação petista (grupos de esquerda) que estavam ressentidos com a adoção de políticas neoliberais demandadas pela burguesia brasileira (BASTOS, 2017).

É justamente aqui que começam as semelhanças claras com a queda de Collor. Assim como ele, Dilma Rousseff perdeu o apoio popular, como já explicado. A burguesia, mesmo tendo boa parte das suas demandas atendidas pelas medidas de austeridade, também passou a ver melhores oportunidades com a queda da presidente (BASTOS, 2017). Restava a ela construir uma boa articulação no Legislativo, o que não ocorreu, pois ainda que no início do segundo mandato a relação com esse poder não tenha sido tão conflituosa, a presidente não teve muita habilidade para desenvolver uma boa relação com o Parlamento ao longo do tempo. Assim, mesmo tendo sido eleita com uma grande base parlamentar, capaz de barrar pedidos de destituição, gradualmente Rousseff foi perdendo essa base que passou a se

⁴⁵ O que ficou claro depois com o vazamento (legal) de conversas privadas de procuradores e juizes da operação, no que ficou conhecido como Vaza-Jato, em que hackers invadiram dispositivos desses agentes públicos, copiaram as conversas e entregaram à imprensa (QUEIROZ, 2021).

⁴⁶ Quase sempre ignorou os desmandos e ilegalidades da Lava-Jato, tratando seus membros como “heróis”, além de ter dado muito pouco espaço para os acusados se defenderem (QUEIROZ, 2021).

transformar em oposição. Ela nunca foi muito afeita a construir sólidas relações políticas com o Legislativo, sua sustentação se dava pela aliança construída pelo seu antecessor e pela sua popularidade, e sem ela a sua sustentação se desfez (QUEIROZ, 2021).

Contudo, o que criou uma atmosfera conflituosa, foi a sua relação com o presidente da Câmara, Eduardo Cunha, que foi pivô do *impeachment*. O primeiro contencioso foi com relação à candidatura dele à presidência da casa em 2015. Cunha esperava apoio do governo, mas Dilma Rousseff e a alta cúpula do PT optaram por tentar diminuir a força do PMDB, partido de Cunha, e lançaram candidatura própria, mas que sofreu uma derrota acachapante (inclusive com traições de aliados) (BASTOS, 2017). O segundo e derradeiro choque foi com os avanços das investigações da Lava-Jato que começaram a se aproximar de Cunha, surgindo a possibilidade de abertura de processo para cassação do deputado no Conselho de Ética. Para impedir a abertura no processo, Cunha dependia de apoio de deputados do PT, mas não recebeu (LAMEIRA, 2019). Enraivecido, assim que fora denunciado no Conselho de Ética, abriu o processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff com apoio de muitos dos antigos aliados do PT, que não viam interesse e disposição da presidente em defendê-los de quaisquer investigações (QUEIROZ, 2021).

Jucá dizia a Machado que todas as lideranças políticas já haviam percebido que estava que estava “todo mundo na bandeja para ser comido”. Em dado momento, revelou que ministros do STF haviam dito a ele que, enquanto Dilma estivesse no governo, a pressão contra os políticos não cessaria, pois a Lava-Jato queria, no seu entender, tirá-la do poder: “Enquanto ela estiver ali [...] os caras querem tirar ela, essa porra não vai parar nunca”. Para o senador, a solução era uma só: “Tem que ter *impeachment*. É a única saída. Com isso, seria possível haver um acordo de pacificação política, com chancela do STF - “com Supremo, com tudo” -, para, em um governo Michel Temer, limitar os impactos da operação aos políticos que haviam sido atingidos até aquele momento. “Delimitava onde está, pronto.” (QUEIROZ, 2021, p. 181-182).

As falas do senador Romero Jucá, vazadas à imprensa e citadas no fragmento acima, levantam a possibilidade de algum membro do Supremo de fato ter agido ativamente para o impedimento de Dilma Rousseff. Somam-se a isto decisões e falas questionáveis de ministros da corte, como a inação desses com relação à coleta e vazamento ilegais de conversas privadas da presidente com o ex-presidente Lula, efetuadas pelo ex-juiz Sérgio Moro, e as falas do ministro Gilmar Mendes, que associava diretamente uma suposta corrupção endêmica ao governo Rousseff. Contudo, foi o Tribunal de Contas da União (TCU) que exerceu ativismo preponderante na peça acusatória da destituição (QUEIROZ, 2021).

Desde que surgiu a possibilidade da prática de pedalada fiscal por parte da administração Rousseff, o TCU passou a agir ativamente para explicitar tais práticas do governo. Assim que o órgão constatou uso excessivo da prática, as manobras foram julgadas como ilegal por seus ministros, sendo usadas como fundamento para reprovar as contas do governo e para atestar as pedaladas como crime de responsabilidade (SALES, 2017). Todavia, isso não poderia ser usado de imediato por Cunha para abrir o processo de afastamento da presidente, haja visto que as pedaladas foram amplamente utilizadas antes de Rousseff e também simultaneamente a ela, por vários governadores, de maneira que esse “novo” crime de responsabilidade poderia abrir precedente para derrubar governos estaduais de oposição e governadores até então neutros, mas propensos a apoiar o *impeachment*. Foi decidido que apenas as supostas pedaladas efetuadas após as eleições seriam usadas na peça acusatória, mesmo que fossem mais difíceis de enquadrar como tal ato e tenham sido em significativo menor número que as anteriores (QUEIROZ, 2021).

E foi nesse contexto que as pedaladas fiscais foram expandidas para englobar os Decretos Não Numerados de abertura de crédito suplementar. Alegou-se que esses decretos foram emitidos quando o governo percebeu que seria incapaz de cumprir as metas fiscais, e que eles serviriam para “maquiar” as contas do governo até a aprovação de um novo orçamento no final do ano e isso seria um crime de responsabilidade, pois as pedaladas de antes teriam encoberto a realidade fiscal do governo. Essa nova argumentação livrava potenciais aliados da destituição (QUEIROZ, 2021). A tese da defesa utilizava os fatos de que no caso das pedaladas fiscais, elas não são tipificadas como crime de responsabilidade na lei que regula o *impeachment*, e concomitantemente não existe com clareza uma definição legal para o que é uma operação de crédito. Além disso, as manobras contábeis efetuadas pelo governo não eram ilegais, pois eram previstas nas leis que regulavam os benefícios, configurando inadimplência e não uma tomada de crédito (SALES, 2017). No caso dos Decretos, eles poderiam ser, de fato, aprovados em um novo orçamento e mesmo que fossem crimes de responsabilidade, não seriam apenas de Dilma Rousseff, mas também de Michel Temer, que inclusive assinou mais decretos do que ela (QUEIROZ, 2021). Porém, a tese que prevaleceu foi a dos acusadores, a de que as pedaladas eram uma operação de crédito ilegal e a abertura de créditos suplementares ocorreu para encobrir o não cumprimento das metas fiscais, e assim Rousseff foi denunciada na Câmara de Deputados.

Se não bastasse o pouco consenso sobre crimes de responsabilidade cometidos por Rousseff, outros fatores fragilizam o processo. O apoio popular para a destituição presidencial não era por conta de possíveis crimes de responsabilidade, mas por conta de casos de corrupção que não envolviam a presidente, ao contrário envolviam o vice e os articuladores do impedimento (LAMEIRA, 2019). Outra situação que pode deslegitimar o processo é o fato de que Temer também emitiu Decretos numerados quando assumiu provisoriamente o cargo, mas acusações contra ele foram arbitrariamente retiradas do processo por Eduardo Cunha, pela alegação de que Temer “apenas seguir ordens do superior hierárquico” (QUEIROZ, 2021).

Paralelamente, o presidente da Câmara manobrava indiscriminadamente o regimento da casa para garantir a cassação da presidente enquanto protelava, com manobras do mesmo tipo, o seu julgamento. Ao mesmo tempo, o poder judiciário pouco agia para julgá-lo e talvez afastá-lo da presidência da Câmara antes dele finalizar o processo de afastamento de Rousseff – parecia haver uma conivência desse poder com Cunha (QUEIROZ, 2021). O vice-presidente, Michel Temer, que como Itamar Franco em 1992, sentia-se desprestigiado e afastado do poder, e no caso dele, assustado pelos avanços da Lava-Jato, passou a agir ativamente para a queda da titular do cargo (LAMEIRA, 2019). Com baixo apoio popular por conta da crise econômica e pelos escândalos de corrupção, junto ao desprezo da burguesia brasileira para com as políticas econômicas do governo e mediante ações politizadas do poder judiciário, Rousseff foi deposta da presidência em 31 de agosto de 2016 (QUEIROZ, 2021).

4.2 GOVERNO TEMER

A primeira medida de Temer na chefia do Executivo foi agraciar aqueles que viabilizaram seu acesso à presidência, adversários e ex-aliados de Rousseff, garantindo a eles cargos no governo, como nos casos de José Serra e Romero Jucá (QUEIROZ, 2021). Em suma, o novo presidente agiu para garantir a construção de uma coalizão no congresso brasileiro e também atender a demanda dos investigados pela operação Lava-Jato (LAMEIRA, 2019). Além de atravancar processos judiciais contra articuladores do *impeachment*, o novo governo sob a liderança de Temer se debruçou quase que exclusivamente em atender as demandas da elite econômica brasileira, que não se sentia atendida por Rousseff, por meio de políticas econômicas ultraliberais mais profundas do que

as tentadas por Joaquim Levy quando ministro da Fazenda de Rousseff (SOARES; SOUZA, 2019).

O projeto político-econômico de Temer, “Uma Ponte para o Futuro”, centrou-se no aprofundamento do neoliberalismo brasileiro, como já citado, uma demanda de parte da elite econômica nacional, interessada em abandonar os resquícios do modelo desenvolvimentista (BERRINGER; FORLINI, 2018) e as políticas públicas e sociais conduzidas pelos governos petistas (SOARES; SOUZA, 2019). A tese para essa remodelação econômica foi pavimentada no entendimento de que o Estado brasileiro era ineficiente e caro, e que a resolução da crise vigente poderia resultar de um programa liberal profundo (SILVA, 2019). Isto foi feito através da desoneração tributária, redução de direitos trabalhistas e política fiscal contracionista, com a intenção de baratear o investimento privado e assim atraí-lo para solucionar a crise econômica surgida em meados de 2014 (BASTOS, 2017). Na prática, serviu apenas para ampliação do lucro da burguesia brasileira e a deterioração social das classes mais baixas da sociedade (SOARES; SOUZA, 2019).

[...] seu intuito foi o de reformar a economia brasileira seguindo um viés ortodoxo, expresso no documento chamado Uma Ponte Para o Futuro, lançado em fins de 2015. A recusa da adoção das medidas propostas no documento foi um dos motivos, de acordo com Temer, para o impedimento de Rousseff. Apontando para a existência de um Estado ineficiente, defendeu reformas estruturais, criticando “excessos” dos governos petistas e dispositivos da Constituição que “obrigam” o aumento de despesas (SILVA, 2019, p. 27-28).

4.3 POLÍTICA EXTERNA ROUSSEFF/TEMER

A eleição para presidente de Dilma Rousseff como sucessora de Lula, escolhida diretamente por ele, invariavelmente significou uma manutenção das bases de políticas públicas conduzidas pelo primeiro mandatário petista, tanto nas políticas sociais, quanto na política externa (SILVA, 2022). Sem dúvida houve calibrações para adaptar a política externa à conjuntura vigente, mas manteve-se o rumo da integração regional e a ênfase nas negociações multilaterais, mas em uma perspectiva muito mais reativa ao ambiente – interno e/ou externo – buscando a diversificação de parcerias (MIRANDA, 2019). De maneira sucinta, em seu início, o primeiro governo Rousseff diferenciava-se das administrações Lula em dois pontos: na atribuição de maior protagonismo à agenda de defesa dos direitos humanos e no pouco interesse da presidente para assuntos externos (SILVA, 2019).

O mundo encontrado por Rousseff era deveras diferente daquele deixado por Lula. A conjuntura internacional estava muito mais conflituosa que antes, com as consequências da crise econômica de 2008, disputas regionais, acirramento das rivalidades das superpotências e cada vez maior centralidade dos debates sobre as mudanças climáticas (SILVA, 2022). Em sua característica reativa, Rousseff concluiu que o sucesso brasileiro dependia da reforma e uso dos mecanismos multipolares e do aprofundamento da integração com os Estados sul-americanos para fortalecer a economia brasileira (SILVA, 2019).

A diplomacia sobre sua gestão debruçou-se na criação de pactos e organismos multilaterais, com a participação de países igualmente reformistas da estrutura política mundial. Nesse contexto, o BRICS ganhou a maior importância para atrelar os interesses brasileiros aos interesses dessas potências ascendentes e assim contrabalançar o poder dos EUA no comércio global (SILVA, 2019). Também foi concedida significativa importância a organismos como o IBAS e o G4 para pressionar reformas em mecanismos como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (SILVA, 2022). Na questão da integração regional, focou-se em ampliar o Mercosul, adicionando a Venezuela ao grupo e iniciando a adesão da Bolívia, aumentando o espaço de dominância econômica brasileira (SILVA, 2019).

Com relação aos Estados Unidos, manteve uma relação um tanto fria, devido à intenção brasileira de diversificar parcerias, inclusive no Norte Global, como o acordo com a Suécia para aquisição dos caças *Gripen*. Porém, o que mais afastou o Brasil dos EUA foram os casos de espionagem de empresas brasileiras e da própria presidente por parte das agências de inteligência estadunidense (SILVA, 2022).

O Governo Dilma manteve o tom do relacionamento com Washington: demanda por respeito à autonomia brasileira e algumas tensões sobre comércio e segurança, principalmente. Essa posição parece ser corroborada pelo esforço estadunidense em se reaproximar do Brasil, como a visita do vice-presidente, Joe Biden, em 2014, demonstrou. Entretanto, as denúncias de espionagem por parte dos EUA, que vieram a público em 2015, dificultaram a proposta de aproximação bilateral. (SILVA, 2022, p. 11).

Todavia, a crise política interna surgida em 2014, foi gradualmente colocando a Política Externa Brasileira em situação de letargia, pois, para sua sobrevivência no poder, o governo sentiu a necessidade de solucionar tal crise em detrimento de outras necessidades e objetivos que pareciam menos prioritários. Junto a isso, a conjuntura internacional começou a se mostrar desfavorável à inserção internacional das potências médias e emergentes, com retomada do crescimento econômico das grandes potências e crise nas potências ascendentes

(SILVA, 2022). Nesse contexto, o modelo de Política Externa vigente desde a chegada de Lula ao poder passou a ser questionado, de forma que a transformação de Temer em presidente, tornou-se um meio para alterá-la (SILVA, 2019).

Baseado fortemente na interação internacional das “grandes campeãs” nacionais e de uma crença excessiva nas virtudes do empresariado nacional moderno e progressista, os reflexos da crise econômica atingiram fortemente a capacidade estatal e as bases de apoio nacional. Neste cenário, alguns dos representantes do Estado Logístico sofreram processo de investigação, por denúncias de corrupção. Desde então, as forças conservadoras, os neoliberais, os setores rentistas, entre outros, engrossaram o coro de críticas ao projeto de desenvolvimento construído na primeira década do século XXI, que buscava superar as históricas vulnerabilidades através do desenvolvimento econômico e social e de uma inserção internacional mais alta. O impasse interno refletiu na política externa. (SILVA, 2022, p. 12).

Não muito diferente do que ocorreu com Itamar Franco, Temer, por necessidade de se engajar na resolução da crise econômica e política interna, concedeu pouco interesse à Política Externa Brasileira. A nova Política Externa foi pavimentada com críticas severas à anterior, atribuindo-a ela motivações puramente ideológicas. Logo ao assumir a presidência de forma interina, nomeado a nova equipe ministerial, Temer e o novo chefe do MRE, José Serra⁴⁷, indicaram alterações (SILVA, 2019). Alegaram que a nova política externa voltaria a transmitir os valores da sociedade brasileira e não mais convergências ideológicas e partidárias como antes (MIRANDA, 2019). Reforçou-se a crítica a uma suposta política externa ideológica, a alegação de decisões ineficientes, como no caso de um suposto pouco retorno das relações com o Sul Global, uma característica paralisadora e restritiva na atuação em organismos multilaterais e escolhas de funcionários diplomáticos por quesitos partidários e não técnicos (SILVA, 2019).

Em síntese, Serra prometia uma política externa “que não está a serviço de uma ideologia”, responde aos países bolivarianos as críticas ao processo de impeachment e indica que o Brasil deve se afastar dos países em desenvolvimento nas negociações sobre o meio ambiente e mudanças climáticas. Trata da necessidade de reformas no sistema internacional, mas não reivindica claramente um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Critica a atuação brasileira nos fóruns multilaterais de comércio e defende a multiplicação de acordos bilaterais. Também demonstrou interesse em “flexibilizar o Mercosul” e avançar em negociações com a Aliança do Pacífico. Reforçou a ideia de que o Brasil tem de se aproximar dos países ricos (EUA, Europa e Japão) e da China e repensar as prioridades da cooperação Sul-Sul. Prevê, igualmente, a revisão da política africana do Brasil. Sobressai ainda a ideia de que a atuação estaria orientada para o estabelecimento de parcerias comerciais (SILVA, 2022, p. 14).

⁴⁷ Ressalta-se que Serra e seu posterior sucesso no cargo de ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes, foram ferrenhos críticos e opositores dos governos do PT. Nunes, inclusive, foi um dos articulistas da destituição de Dilma Rousseff.

O principal foco da política externa do novo governo foi a América do Sul, primeiramente em resposta ao distanciamento de alguns países e críticas de outros, em relação ao processo de *impeachment* e legitimidade de Temer na chefia do Executivo, além de restringir o Mercosul a uma simples área de livre-comércio em favor do engajamento em acordos bilaterais extrarregionais (SILVA, 2022). Os instrumentos de integração continental foram interpretados como insuficientes e falhos (centralmente a UNASUL, mas também o Mercosul) e novamente e teriam sido usados apenas por motivações partidárias, sendo a adição da Venezuela ao Mercado Comum do Sul uma amostra disso (MIRANDA, 2019). Para solucionar as questões da legitimidade de Temer e da suposta politização da PEB petista e ineficiência das integrações sul-americanas, adotou-se uma postura de crítica pesada e pressão a governos de esquerda, em especial o da Venezuela, complementada por uma aproximação pouco racional com países de governos neoliberais e o esvaziamento dos mecanismos multilaterais regionais (SILVA, 2022). Sobre a integração Sul-Americana na gestão Temer:

[...] “nova política externa”, chama a atenção o rebaixamento de sua importância na agenda e na constituição do discurso da diplomacia brasileira. Antes considerado como grande prioridade, este subcontinente passou a representar um espaço de menor relevância, quando não um front de desgastes para nossas relações exteriores. Neste período, verifica-se uma redução do número de viagens, participações em eventos e pronunciamentos no plano regional durante o governo de Michel Temer, algo um tanto sintomático da deterioração das principais instituições sul-americanas, como o MERCOSUL e, em especial, a UNASUL. Por contraste, a diplomacia brasileira priorizou uma aproximação à Aliança do Pacífico, rebaixando o sentido da integração regional aos aspectos econômicos e livre-cambistas. Ademais, a política exterior de Temer “inovou” ao desenvolver uma dinâmica conflituosa e persecutória em relação à Venezuela, um importante parceiro do país na América do Sul, gestando algo que, inclusive, poderia ser interpretado como ameaça a nossos tradicionais princípios diplomáticos de não-intervenção e defesa da soberania (MIRANDA, 2019, p. 134).

Dilma Rousseff permaneceu na titularidade do cargo da presidência da República, em seu segundo mandato, por aproximadamente metade do tempo de seu sucessor, mas mesmo assim, em média, conforme as Resenhas de Política Exterior do Brasil (BRASIL, 2015b; 2015c; 2016b; 2016c; 2017b; 2017c; 2018b; 2018c), promoveu 0,3038 Acordos, Tratados, Convênios e/ou Declarações Conjuntas por dia. Já Temer efetuou 0,2004 procedimentos do tipo por dia, o que pode sinalizar, ou pouco prestígio internacional do novo governo, ou pouco foco na administração Temer na política exterior (BRASIL, 2015b; 2015c; 2016b; 2016c;

2017b; 2017c; 2018b; 2018c). Com relação às viagens, Rousseff efetuou mais que Temer em período menor (BRASIL, 2015a; 2016a; 2017a; 2018a).

Quadro 8 - Acordos, Tratados, Convênios e Declarações Conjuntas⁴⁸

	Rousseff	Temer
Países Ocidentais e Japão	27	15
Países do Leste Europeu	-	1
Países da Ásia e Oceania	48	35
Países Africanos	5	4
Países da América Central e México	16	5
Países Sul-Americanos	12	40
Organismo, Atos ou Encontros Regionais	27	76
Organismo, Atos ou Encontros Globais	16	17
Total	137	193

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Brasil (2015b; 2015c; 2016b; 2016c; 2017b; 2017c; 2018b; 2018c).

Conforme o Quadro 9, parece haver interesse maior de Rousseff para encontros com países do centro do capitalismo. Contudo, isso é uma distorção, já que três dos oito deslocamentos são desdobramentos de uma mesma viagem (as três ocorrem dentro do território estadunidense). Além disso, outras duas viagens para o centro do capitalismo são internas à Itália (BRASIL, 2015a; 2016a). Então, é possível inferir, fazendo essa ressalva, maior interesse de Rousseff para a participação em organismos multilaterais e proximidade com a América do Sul, além de uma clara tentativa de proximidade com os Estados Unidos. Com relação às viagens de Temer, os destinos não diferem muito dos de Rousseff, com exceção da maior utilização dos encontros multilaterais regionais em detrimento de relações bilaterais com os países sul-americanos (BRASIL, 2017a; 2018a). Chama atenção novamente o menor número de interações do governo Temer num maior espaço de tempo.

⁴⁸ Discursos proferidos em encontros com representantes de outros Estados e de Organismo Internacionais

Quadro 9 - Viagens Internacionais⁴⁹

	Rousseff	Temer
Países Ocidentais e Japão	8	3
Países do Leste Europeu	-	1
Países da Ásia e Oceania	-	1
Países Africanos	-	-
Países da América Central e México	1	-
Países Sul-Americanos	6	2
Organismo, Atos ou Encontros Regionais	4	7
Organismo, Atos ou Encontros Globais	5	4
Total	24	18

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Brasil (2015a; 2016a; 2017a; 2018a).

Retornando ao quadro de Acordos, Tratados, Convênios e Declarações Conjuntas, no caso do governo Temer, há uma prevalência significativa destes atos em contextos multilaterais regionais e com Estados sul-americanos. Isso se deve à forte pressão exercida pelo governo brasileiro contra o regime venezuelano de Nicolás Maduro, motivo inclusive da criação de um grupo de países para lidar especificamente com a Venezuela, o Grupo de Lima (BRASIL, 2016b; 2016c; 2017b; 2017c; 2018b; 2018c). No Plano Plurianual, que abrange os anos de 2016 a 2019, que foi construído sob a gestão Rousseff, mantendo-se o cerne do plano anterior, de foco na reforma e na utilização dos mecanismos multilaterais e integração regional. O Ministério de Relações Exteriores estipulou oito objetivos para serem atingidos neste período, que se relacionam entre si e podem ser esquematizados em quatro principais aspectos (BRASIL, 2016d).

Quatro dos oito objetivos são centralmente voltados para construir, reformar ou aprofundar a cooperação nos espaços multilaterais, seja de âmbito global (Conselho de

⁴⁹ Discursos proferidos em encontros com representantes de outros Estados e de Organismo Internacionais

Segurança da ONU), regional (Mercosul) ou extracontinental (BRICS), para um posicionamento estratégico do Brasil. Os focos são nos seguintes setores: governança econômica mundial, governança em questões globais (meio ambiente, combate à fome e direitos humanos) e segurança internacional. Um objetivo é exclusivamente voltado para ampliar a integração e unidade da América do Sul, nos campos comercial e político, utilizando do multilateralismo local para promover desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2016d).

Dois objetivos são para a projeção da imagem brasileira no exterior por meio do intercâmbio econômico, cultural e educacional (com ênfase na promoção da variante brasileira da língua portuguesa) por intermédio da cooperação com países com ligações próximas ao Brasil (geográfica, cultural, histórica e econômica). Por fim, um objetivo é voltado para a melhora e ampliação da infraestrutura da política externa brasileira, em especial do aparelho diplomático que atende brasileiros no exterior, por meio da aquisição de equipamentos, de novas tecnologias, do treinamento de pessoal e do desenvolvimento de padrões modernizados de atuação dos profissionais do MRE (BRASIL, 2016d).

Com a ascensão de Temer à posição de presidente, foram feitas algumas alterações no Plano Plurianual proposto por Rousseff. A primeira, no quesito orçamentário, referente à uma redução de 14.61% no valor do originalmente destinado aos gastos com política externa (BRASIL, 2018d). Mantiveram-se os objetivos originais esquematizados pelo MRE sob a liderança de Dilma, porém houve alterações nas metas (os meios) para alcançar os objetivos e nas iniciativas (execução efetiva). A segunda, no objetivo 1148 (“Reforçar a atuação da diplomacia econômica e comercial, de forma a alcançar uma melhor inserção do Brasil nos circuitos globais de comércio e investimento”), em que a meta “Concluir as negociações da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio” foi alterada para “Concluir a negociação de novos acordos no âmbito da Organização Mundial de Comércio” (BRASIL, 2017d).

No objetivo 1145 (“Fortalecer a participação ativa e promover os interesses do Brasil nos debates acerca de temas globais, tais como direitos humanos, temas sociais, desenvolvimento sustentável, energia e meio ambiente, em instâncias bilaterais, regionais, multilaterais e multissetoriais”), duas metas foram alteradas para se adequarem a atualizações conjunturais. A meta “Promover a implementação e acompanhar o acordo multilateral sobre mudança do clima sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a

partir de sua aprovação pela 21ª Conferência das Partes (COP-21)” foi substituída por “Promover a implementação e negociar a regulamentação do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a partir de sua adoção pela 21ª Conferência das Partes (COP-21) e promulgação pelo decreto 9073 de 05/06/2017” e “Acompanhar, implementar e rever a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a partir de sua aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas” foi trocada por “Acompanhar, implementar e revisar a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015”. A primeira se deu em função do decreto supracitado e a segunda pela consolidação da Agenda 2030 como desdobramento da Agenda Pós-2015 (BRASIL, 2017d).

O objetivo 1146 (“Projetar a imagem, a cultura e a língua do Brasil no exterior”) teve uma mudança na meta, de “Difundir a cultura brasileira no exterior, em suas mais diversas variantes, com vistas a fortalecer as economias criativas nacionais e a consolidar o *soft power* do País junto a governos e a sociedades civis estrangeiras” para “Difundir a cultura brasileira no exterior, em suas mais diversas variantes, com vistas a fortalecer as economias criativas nacionais e a consolidar o *soft power* do País junto a governos e a sociedades civis estrangeiras, inclusive por meio de relações educacionais com os países com os quais o Brasil mantenha acordos”. Além disso, duas novas iniciativas foram adicionadas a esse objetivo, “Concessão de bolsas a estudantes estrangeiros de graduação que, após um ano de estudos no Brasil, apresentem notável rendimento acadêmico ou estejam em debilitada situação financeira, assim como àqueles em situação de extrema dificuldade financeira de ordem imprevista” e “Apoio aos estudantes de países em desenvolvimento que tenham vindo ao Brasil ao abrigo de acordos de cooperação educacional, cultural e técnico-científica e garantir assistência aos estudantes brasileiros no exterior, em especial aqueles inscritos no Programa Ciência sem Fronteiras”, originalmente pertencente a iniciativa 1150⁵⁰ (BRASIL, 2017d).

⁵⁰ “Estruturar e consolidar a cooperação internacional, em suas diversas modalidades, por meio da coordenação entre órgãos do Governo Federal, da interlocução com entes federativos e do diálogo com a sociedade civil, com vistas a promover o desenvolvimento sustentável e ampliar a inserção internacional do Brasil.”

5 CONCLUSÃO

Diante do que foi discutido, fica demonstrado que de fato ocorreram reorientações na política externa brasileira como resultados das destituições de Fernando Collor e Dilma Rousseff e ascensão de seus vices, Itamar Franco e Michel Temer, à Chefia do Executivo Federal. Confirma-se também, a redução do protagonismo da figura presidencial com a substituição de Collor por Franco e o abandono do foco da cooperação Sul-Sul com Temer no lugar de Rousseff, mas não exatamente em prol de uma maior ligação com o Mundo Ocidental como a hipótese de partida desta monografia, e sim em favor da aproximação com governos de ultraliberais da América do Sul. Ao olhar para esses dois casos, o *impeachment* pode ser compreendido como uma opção para reiniciar um governo quando ele não atende mais às expectativas de uma parcela da sociedade capaz de se articular para a deposição de um governo eleito. Além disso, pode-se deduzir que os vices, ocupando a posição do titular e pertencendo originalmente a outro grupo político, possuem “carta-branca” – seja por demandas de alas da sociedade, seja por pouco constrangimento político – para efetuar mudanças nas políticas administrativas até então conduzidas pelo governo deposto. E o que parece determinar o nível e a quantidade de alterações são as demandas que fragilizaram o presidente deposto, as ideologias políticas do vice e do grupo político que articularam o *impeachment*, e depois atuaram na base do novo governo e as necessidades conjunturais.

Especificamente na política externa, aconteceram mudanças nos dois casos. No primeiro, com a ascensão do governo Itamar Franco, elas foram menos abruptas, mas ainda significativas. A preocupação principal da nova gestão foi a de reconstruir a imagem exterior do Brasil, que estava avariada primeiramente pelos casos de corrupção envolvendo Collor e sua deposição. A outra causa da necessidade de “limpar” a imagem brasileira, foram os graves ataques aos direitos humanos, infelizmente recorrentes na história brasileira, que chamaram muita atenção no governo Itamar, como o Massacre do Carandiru, acontecido simbolicamente no mesmo dia da posse interina do vice-presidente (RICUPERO, 2017).

Ao contrário de Collor, Itamar adotou uma relação menos voltada para o centro do capitalismo mundial, devido ao pouco retorno obtido pela postura do antecessor (VIZENTINI, 2018). Além disso, como inferido por meio da análise dos documentos oficiais utilizados, os Planos Plurianuais e as Resenha de Política Exterior do Brasil, referentes ao mandato presidencial de 1990-1995, Itamar deu menor importância à política externa do que Collor,

sendo menos participativo e delegando as funções. Em suma, ele confiou a tarefa a figuras proeminentes dentro e fora do corpo diplomático (HIRST; PINHEIRO 1995).

Conforme a proposição apresentada por James Rosenau (1968), *Input/Implementação/Output*, como os três estágios da construção e execução da política externa, podemos compreender as mudanças na política externa após o *impeachment*. O fim do modelo desenvolvimentista varguista e a crise inflacionária de 1980-90 (*variáveis independentes internas*), junto à ascensão mundial do modelo de capitalismo neoliberal e o fim da Guerra Fria (*variáveis independentes externas*), configuram o *Input*, condições e influências, que condicionam os atores a agir no ambiente externo.

Diante disso, a vitória eleitoral de Collor para presidente em 1989, representa uma *variável interveniente*, modelando a avaliação e a resposta do problema, conduzindo a implementação de uma política externa em favor do neoliberalismo e pró-Occidente. Isso foi *Implementado* por meio da abertura comercial, do multilateralismo, da promoção da integração comercial regional (MERCOSUL), da proximidade com o centro do capitalismo mundial e de uma diplomacia pró-EUA. A resposta (*Output*) são as seguintes *variáveis dependentes*: a falha do modelo neoliberal no Brasil, não sendo capaz de resolver a crise econômica e pouco retorno na postura pró-Occidente.

O *output* da política externa de Collor se torna parte do *input* de Itamar, enquanto a outra parte é referente ao *impeachment* e problemas com direitos humanos, já sob total responsabilidade do novo presidente, sendo variáveis independentes internas. As *variáveis dependentes*, no caso são: o pouco interesse pessoal de Itamar para essa política pública e entendimento de que figuras notáveis conseguiriam melhorar a imagem brasileira no exterior levaram a uma nova política externa, diferente de Collor (menos pró-Occidente). A *Implementação* da nova política foi baseada na democracia, justiça, direitos humanos, liberdades individuais e justiça social com desenvolvimento por meio da utilização dos mecanismos multilaterais e da integração regional latino-americana. A Resposta do ambiente externo foi uma melhora na imagem do país no exterior.⁵¹

Na perspectiva teórica desenvolvida por Charles Hermann (1990), pode-se concluir que com Itamar no governo, ocorre um redirecionamento na política externa brasileira. Mesmo que as alterações não tenham representado grandes rupturas, elas não devem ser compreendidas como *Alterações de Ajuste*, em que os métodos e os propósitos permanecem

⁵¹ Vale ressaltar que o sucesso do plano real teve parte nisso.

os mesmos. Os propósitos permanecem os mesmos, porém os métodos não. Desta forma, as mudanças podem ser entendidas como *Mudanças no Programa*. Conforme a hipótese desta monografia, o redirecionamento se desenvolve como produto do *impeachment*, por ser o que o autor compreende como *Reestruturação Doméstica* (mudanças que alteram os procedimentos operacionais e as funções organizacionais internas).

Já com a queda de Dilma Rousseff, a nova gestão conduziu mudanças mais significativas do que as que ocorreram após a deposição de Collor. Ainda utilizando o trabalho de Hermann (1990), a conclusão que podemos tirar é que o governo Temer introduziu uma *Mudança de Problema/Objetivo* na Política Externa Brasileira, visto que os propósitos são abandonados e os métodos (como ela é executada). Diferente do caso de Collor, no qual a política externa conduzida por ele pouco influenciou na sua deposição, no caso de Rousseff essa política pública foi duramente criticada conjuntamente com as demais, não sendo exatamente um dos elementos centrais para o impedimento, mas sendo um elemento que fez coro às críticas. Alegou-se que a presidente, e antes dela Lula, conduziam a administração pública sem ou com pouca fundamentação técnica, guiados por valores ideológicos e interesse partidários. A política externa não ficou de fora dessa crítica, sendo objeto de *Mudanças de Problema/Objetivo* por pressão dos atores políticos que pavimentaram o afastamento de Dilma.

Isso pode ser entendido também pelo *Sistema Político Doméstico*⁵², haja visto que houve mudanças nos interesses e preferências dos grupos que sustentavam Dilma Rousseff no poder, no caso o PMDB e outros partidos de direita que serviam de base para os governos do PT e de setores da sociedade brasileira, como o caso da elite que antes apoiava os governos petistas. Conforme houve a conclusão desses grupos de que o projeto de esquerda conduzido por Rousseff e seu partido deveria ser implodido, eles apoiaram Michel Temer como alguém capaz de conduzir alterações e rupturas.

Ressalta-se também que o novo presidente, ao assumir o cargo, agiu como se fosse um adversário político de longa data, que antagonizava a disputa de poder com o PT e a presidente, agindo para diferenciar-se desses imediatamente ao ocupar o poder, de forma que é possível interpretar que muitas das mudanças conduzidas por ele foram resultados desse fenômeno, a necessidade de se distinguir dos oponentes. Assim, Temer teve incentivo para

⁵² Uma Fonte de possíveis mudanças políticas estuda pela disciplina de Análise de Política Externa que Hermann utiliza para criar as suas próprias Fontes de Redirecionamento de Política Externa.

alterar a Política Externa de forma mais drástica do que Itamar, a ponto de indicar dois antigos rivais e grandes críticos das políticas conduzidas pelos governos do PT, José Serra e Aloysio Nunes para o MRE, além de atribuir que a política externa de Rousseff e Lula estavam totalmente erradas.

Retornando ao modelo analítico de James Rosenau (1968), as relações exteriores conduzidas por Dilma Rousseff foram produto de um mundo cada vez mais conflituoso, como resultado das consequências da crise de 2008, de disputas regionais em diversas áreas do planeta, do acirramento das rivalidades das superpotências e do cada vez maior protagonismo dos debates sobre as mudanças climáticas. Essas variáveis externas somam-se ao sucesso e apoio popular expressivo do governo Lula. Essas *variáveis independentes* correspondem aos *inputs* que conduziram a presidente Rousseff a manter os aspectos gerais das políticas conduzidas por Lula e calibrar conforme as *Alterações de Ajuste* de Hermann (1990) para adaptar à conjuntura vigente. Assim, a PEB sob Rousseff foi *Implementada* baseada na integração da América do Sul, reforma dos sistemas multilaterais, alianças extracontinentais de caráter Sul-Sul e manutenção da política de campeãs nacionais (empresas brasileiras líderes de mercado). As *Respostas* do ambiente internacional foram a interpretação de baixo sucesso nas relações Sul-Sul, da integração da América do Sul e do suposto baixo resultado das demandas de reformas nos sistemas multilaterais.

Esses *outputs* vão somar-se à crise econômica e política interna que atribuiu à política externa de Dilma Rousseff, como já mencionado, a pecha de ser ideológica e partidária. E utilizando os casos de corrupção do escândalo do “petrolão”, que envolviam as campeãs nacionais, para fundamentar a crítica de que os governos do PT atuavam apenas para ajudar os “amigos do rei”. A oposição defendia a tese de que as administrações petistas não apenas desviavam dinheiro público para essas empresas, como as ajudavam no exterior, concedendo empréstimos de bancos públicos brasileiros aos países que fizessem negócios com elas. E que esses Estados seriam quase sempre ideologicamente alinhados à esquerda e supostamente incapazes de arcar com esses empréstimos.

Então, a nova administração é em parte alçada para promover uma suposta despolitização das Relações Exteriores Brasileiras e corrigir os insucessos da presidente anterior. Assim, podemos compreender o *impeachment* como *variável interveniente*, ou seja, como sendo responsável por remodelar a avaliação e a resposta do problema de política externa. No caso, o impedimento levou à conclusão de que o foco Sul-Sul, as ações de

integração sul-americanas e a defesa de reformas dos sistemas multilaterais deveriam ser abandonados. Em resposta a esses *inputs*, foi *Implementada* uma política externa com foco apenas na integração comercial (Livre Mercado) da América do Sul, suspendendo as dimensões cultural e política do processo, acompanhado de uma maior proximidade com os EUA, além do abandono do reformismo das organizações mundiais e uma postura antagonista ao governo venezuelano. A resposta do ambiente externo foi que o Brasil teve pouco retorno positivo e certo isolamento internacional, que foi aprofundado no governo seguinte, de Jair Bolsonaro.

Assim sendo, este trabalho demonstrou que de fato, nas experiências brasileiras acerca da deposição do Presidente da República por meio do processo de impedimento, esse mecanismo representa um elemento de inflexão que pavimentou a reorientação da política externa, bem como o conceito *reestruturação doméstica* desenvolvida por Charles Hermann (1990). Em suma, o *impeachment* representa a refundação de um governo que se mostra incapaz de continuar existindo, permitindo mudanças ou rupturas com pouca resistência da sociedade e das instituições do Estado, como se o vice não tivesse feito parte do governo findado. Além disso, é possível determinar a amplitude da reorientação por meio do nível de pressão que as conjunturas interna e externa têm sobre o novo presidente e o quão interessado ele é em alterar a política externa do antecessor. Itamar Franco teve pouca pressão do ambiente para efetuar mudanças significativas e pouco interesse para isso, desta forma fez uma reorientação leve (*Mudanças no Programa*). Michel Temer, por sua vez, teve tanto uma grande pressão ambiental, quanto interesse próprio fortes o suficiente para uma reorientação mais intensa (*Mudanças de Problema/Objetivo*).

REFERÊNCIAS

- ALVES, Randolph Frederich Rodrigues; AZIZ, Omar José Abdel; CALHEIROS, José Renan Vasconcelos; REALE JÚNIOR, Miguel. Entrevista coletiva [08 dez. 2021]. Miguel Reale Jr pede impeachment de Jair Bolsonaro acompanhado de senadores da CPI da Pandemia. **TV Senado**, 2021. Entrevista Coletiva, disponibilizada pela TV Senado (YouTube). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=y4CwSxFVJ50>>. Acesso em: 04 jan. 2023.
- AMADO, Guilherme. Jair Bolsonaro foi alvo de um pedido de impeachment a cada nove dias. **Metrópoles**, Brasília-DF, 23 de out. 2022. Colunas, Guilherme Amado. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/jair-bolsonaro-foi-alvo-de-um-pedido-de-impeachment-a-cada-nove-dias>>. Acesso em: 04 jan. 2023.
- AMANN, Edmun; BAER, A ilusão de estabilidade: a economia brasileira durante o governo Fernando Henrique Cardoso. **A economia brasileira**, Ed. 3^a, p. 223-242. São Paulo: Editora Nobel, 2009.
- ANDRADE, Henrique; FREUA, Salma; GHIRALDELLI, Gabriela; RODRIGUES, Leonardo. Arthur Lira e Renan Calheiros discutem pelo Twitter em novo capítulo de rivalidade em Alagoas. **CNN Brasil**, São Paulo, 24 mai. 2022. Política, eleições 2022, Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/arthur-lira-e-renan-calheiros-discutem-pelo-twitter-em-novo-capitulo-de-rivalidade-em-alagoas/>>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- BAER, Werner; PAIVA, Claudio. A vacilante economia brasileira: estagnação e inflação durante. **A economia brasileira**, Ed. 3^a, p. 197-219. São Paulo: Editora Nobel, 2009.
- BAER, Werner. Declínio e queda do Cruzado. **A economia brasileira**, Ed. 3^a, p. 168-195. São Paulo: Editora Nobel, 2009a.
- BAER, Werner. O ressurgimento da inflação no Brasil: 1974-86. **A economia brasileira**, Ed. 3^a, p. 140-164. São Paulo: Editora Nobel, 2009b.
- BARROSO, Luís Roberto. A Democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil. **CEBRI-Revista**, v. 1, n. 1, p. 33-56, jan./mar. 2022.
- BASTOS, Pedro P. Z. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, p. 1-63, mai./ago. 2017.
- BERNTZEN, Einar; MARSTEINTREDET, Leiv. Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions. **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, p. 83-101, Out. 2008.
- BERRINGER, T.; FORLINI, L. Crise política e mudança na política externa no governo Temer: contradições no seio da burguesia interna brasileira. **Conjuntura Austral**, v. 9, n. 48, p. 5-19, out./dez. 2018.
- BRASIL, Biblioteca da Presidência da República. **Viagens Internacionais 2015**, 2015a. Presidência, Ex-Presidentes, Dilma Rousseff, Viagens Internacionais, Viagens Internacionais

2015. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais/viagens-internacionais15.pdf/view>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Biblioteca da Presidência da República. **Viagens Internacionais 2016**, 2016a. Presidência, Ex-Presidentes, Dilma Rousseff, Viagens Internacionais, Viagens Internacionais 2016. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/viagens-internacionais/viagens-internacionais16.pdf/view>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Biblioteca da Presidência da República. **Viagens Internacionais 2017**, 2017a. Presidência, Ex-Presidentes, Michel Temer, Viagens Internacionais, Viagens Internacionais 2017. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/viagens-internacionais/viagens-internacionais-michel-temer-2017-1.pdf/view>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Biblioteca da Presidência da República. **Viagens Internacionais 2018**, 2018a. Presidência, Ex-Presidentes, Michel Temer, Viagens Internacionais, Viagens Internacionais 2018. Disponível em:

<<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/viagens-internacionais/viagens-internacionais-michel-temer-2018.pdf/view>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. **Plano Plurianual da União 1991-1995**, p. 147-150, 547-548, 31 Jan. 1991a. Disponível em:

<<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-antiores/ppa-1991-1995/anl8173-1991.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 65, mar./jun. 1990a. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_65_mar_abr_mai_jun_1990.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 66, jul./set. 1990b. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_66_jul_ago_set_1990.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 67, out./dez. 1990c. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_67_out_nov_dec_1990.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 68, jan./jun. 1991b. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_68_jan_jun_1991.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 69, jul./dez. 1991c. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_69_jul_dec_1991.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 70, jan./jun. 1992a. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_70_jan_jun_1992.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 71, jul./dez. 1992b. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_71_jul_dec_1992.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 72, jan./jun. 1993a. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_72_jan_jun_1993.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 73, jun./dez. 1993b. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_73_jun_dec_1993.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 74, jan./jun. 1994a. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_74_jan_jun_1994.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 75, jul./dez. 1994b. Disponível em:

<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_75_jul_dec_1994.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 116, jan./jun. 2015b. Disponível em:

<<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha-1-2015.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 117, jul./dez. 2015c. Disponível em:

<<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha-2-2015.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 118, jan./jun. 2016b. Disponível em:

<<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha-1-2016.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 119, jul./dez. 2016c. Disponível em:

<<https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha-2-2016.pdf>>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 120, jan./jun. 2017b. Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N120_1sem_2017.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 121, jul./dez. 2017c. Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_N121_1sem_2017.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 122, jan./jun. 2018b. Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_n_122_segundo_semestre_de_2018.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. Resenha. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, n. 123, jul./dez. 2018c. Disponível em: <https://antigo.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/Novas/Resenha_n_123_segundo_semestre_de_2018.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Orçamento. **Avaliação do Plano Plurianual no período 1993/1994**, 15 ago. 1995a. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/274>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Ministério do Planejamento, **Plano Plurianual da União 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social (Anexo I)**, p. 197-208, 14 jan. 2016d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2016_2019/proposta/projeto/anexo1.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Anexo A - Alterações dos atributos dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019**, p. 53-55; 100, 4 out. 2017d. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/anexoportariacompleto2017.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Ministro de Estado do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Anexo A - Alterações dos atributos dos Programas Temáticos do PPA 2016-2019**, p. 63, 19 set. 2018d. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/180919_port_290_anexo.pdf> Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL, Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 5 de outubro de 1988.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct>. Acesso em: 01 nov. 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, 12 de maio de 1950. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 29 jan. 2022.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995. Dispõe sobre o Plano Real, o Sistema Monetário Nacional, estabelece as regras e condições de emissão do REAL e os critérios para conversão das obrigações para o REAL, e dá outras providências. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. 30 de junho de 1995b. Disponível em: <[BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; NAKANO, Yoshiaki. Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor. **Revista de Economia Política**, v. 11, n. 4, p. 89-114, out./dez. 1991.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19069.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.069%2C%20DE%2029%20DE%20JUNHO%20DE%201995.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Plano%20Real,REAL%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancia s.>>. Acesso em: 15 mar. 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova Economia**, v. 16 n. 1, p. 101-134, jan./abr. 2006.

ENTENDA o caso. **Ministério Público Federal (MPF)**, [201-?]. Página Inicial, Entenda o caso da LJ, Caso Lava Jato. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

FERREIRA, Marcos Alan S. V. **Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

FIGUEIRA, Ariane R. **Introdução à Análise de Política Externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

GLOSSÁRIO: Termos iniciados com a letra L, Legenda de aluguel. **Tribunal Superior Eleitoral (TSE)** [20--?]. Serviços eleitorais, Glossário Eleitoral, Glossário - Termos iniciados com a letra L. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/servicos-eleitorais/glossario/termos-iniciados-com-a-letra-l>>. Acesso em: 13 mar. 2023.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, mar. 1990.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v.38, n. 1, 5-23, jan./jun. 1995.

IMPEDIMENTO. **Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**, 2023. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/busca?palavra=impedimento&r=0&f=0&t=0/>>. Acesso em: 05 jan. 2023

KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDET, Leiv. Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios? Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina. **Revista de Ciências Sociais**. Fortaleza, v.49, n. 1, p.30-54, mar./jun., 2018.

LAMEIRA, Rafael Fantinel. **Por que caem os presidentes?** rejeição popular, oposição majoritária e impeachments no Brasil (1990-2018). 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LINZ, Juan J. Los Peligros del Presidencialismo. In: DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (Orgs.). **El Resurgimiento Global de la Democracia**. Cidade do México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1996. p. 103-119.

LINZ, Juan J. Presidencialismo ou Parlamentarismo: Faz alguma Diferença? In: LAMOUNIER, Bolívar (Org.). **A Opção Parlamentarista**. São Paulo: Sumaré, 1991. p. 61-120.

LIRA, Arthur César Pereira de. Pronunciamento [27 out. 2021]. Lira se pronuncia sobre o relatório da CPI da Covid. **Câmara dos Deputados**, 2021. Pronunciamento em plenário da Câmara dos Deputados do Brasil, disponibilizado pela Câmara dos Deputados (YouTube). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=LfFt7vboTZo>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

TEMER, Michel Miguel Elias. Entrevista [16 set. 2019]. Entrevistadores: Daniela Lima, Marcelo de Moraes, Maria Cristina Fernandes, Ricardo Balthazar, Ricardo Noblat e Paulo Celso Pereira. São Paulo: **TV Cultura**, 2019. Entrevista concedida ao programa Roda Viva da TV Cultura. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=OGDCN8ikj8U>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

MIRANDA, Samir P. A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 51, p. 126-138, jul./set. 2019.

PERES, Paulo Sérgio; ROTTA, Arthur Augusto. Impeachment: História e Evolução Institucional. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 1, p. 360-397, jan./abr. 2021.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. **Como remover um presidente:** teoria, história e prática do impeachment no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2021.

RICUPERO, Rubens. **A Diplomacia na Construção do Brasil:** 1750-2016. Rio de Janeiro: Editora Versal, 2017.

ROSENAU, James N. Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? **International Studies Quarterly**, v. 12, n. 3, p. 296-329, set. 1968.

ROTTA, Arthur Augusto. **Como depor um Presidente:** Análise Comparada dos Modelos de Impeachment em 77 Países. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

- SALES, Tainah. Aspectos jurídicos do impeachment, dos crimes de responsabilidade e das “pedaladas fiscais”. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo, v. 16, n. 7, p. 57-78, jan./abr. 2017.
- SILVA, Álvaro V. C. A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. **Conjuntura Austral**, v. 10, n. 49, p. 23-41, jan./mar. 2019.
- SILVA, André L. Reis da. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Interacción Sino-Iberoamericana / Sino-Iberoamerican Interaction**, v. 2, n. 1, p. 1-26, 2022.
- SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. Brasil, em Direção ao Século XXI. In: LINHARES, Maria (Org.). **História Geral do Brasil**. Rio de Janeiro : Grupo Editorial Nacional, 2016. p. 379-443.
- SILVA, Maria Luiza Falcão. Plano Real e Âncora Cambial. **Revista de Economia Política**, v. 22, n. 3, p. 387-407, jul./set. 2002.
- SOARES, Morena G. M.; SOUZA, Giselle. Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer. **SER Social**. Brasília, v. 21, n. 44, p. 11-28, jan./jun. 2019.
- VIAGENS. **Biblioteca da Presidência da República**, [20--?a]. Presidência, ex-presidentes, Fernando Collor, viagens. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/viagens>>. Acesso em 12 mar. 2023.
- VIAGENS. **Biblioteca da Presidência da República**, [20--?b]. Presidência, ex-presidentes, Itamar Franco, viagens. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/itamar-franco/viagens>>. Acesso em: 12 mar. 2023.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.
- WESTIN, Ricardo. Dois presidentes do Brasil sofreram impeachment em 1955. **Agência Senado**, Brasília, 31 ago. Matérias, Plenário. 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/31/dois-presidentes-do-brasil-sofreram-impeachment-em-1955>>. Acesso em: 05 jan. 2023.