

## IMPEACHMENT, RELAÇÕES ENTRE DIREITO E POLÍTICA E ACCOUNTABILITY NO BRASIL ATUAL

### *IMPEACHMENT, RELATIONS BETWEEN LAW AND POLITICS AND ACCOUNTABILITY IN BRAZIL CURRENT*

Lucio Jose Dutra Lord

Doutor em Ciências Sociais pela UNICAMP. Professor Adjunto na Universidade do Estado do Mato Grosso. Advogado e Sociólogo. E-mail: luciolord@hotmail.com

Recebido em: 15/05/2016

Aprovado em: 30/06/2016

Doi: 10.5585/rdb.v14i6.416

**RESUMO:** O presente artigo defende que análises sobre o momento atual da política brasileira, em especial sobre o tema do *impeachment* e demais responsabilizações dos agentes políticos, devem orientar-se por conceitos e abordagens que contemplem a dimensão histórica e os arranjos político-institucionais. O artigo usa bases teóricas dos estudos do Direito e da Ciência Política para analisar o momento atual e criticar o uso de termos como judicialização da política ou moralização da política. Como conclusão afirma que a noção de *accountability* horizontal deve ser incorporada aos estudos do Direito que visam analisar o momento político atual e suas relações com a necessária consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil.

**Palavras-chave:** Impeachment. Accountability. Direito e Política.

**ABSTRACT:** This article argues that analysis of the current Brazilian politics, especially on the impeachment and other accountabilities of political agents, should be guided by concepts and approaches that address the historical dimension and the political and institutional arrangements. The article uses theoretical bases of Law and Political Science studies to analyze the current situation and criticize the use of terms such as judicialization of politics and moralization of politics. The conclusion it states that horizontal accountability concept should be incorporated into the studies of Law aimed at analyzing the current political situation and its relations with the consolidation of the democratic Rule of Law in Brazil.

**Keywords:** Impeachment. Accountability. Law and Politics.

**SUMÁRIO:** Política, poder e direito; O sistema político, o tema da governabilidade e o direito; Relações entre política e direito e a formação do Estado Democrático de Direito no Brasil; Conclusões sobre o momento atual de possível impeachment; Referências Bibliográficas.

Mais uma vez o tema do impeachment toma a cena na política brasileira e desperta expectativas que vão de positivas até negativas envolvendo debates em campos do conhecimento como no Direito e Ciência Política, além de outras áreas interessadas nas repercussões como é o caso da Economia e Sociologia. A relevância desse tema é tamanha que impulsiona outros como acerca da estabilidade econômica e atuação da justiça, ganhando destaque na mídia nacional e internacional, Em síntese, quando se trata de instabilidade política num país relevância

geopolítica como é o Brasil, para além de um tema político a questão é de interesse das diversas ciências que estudam o Estado.

Independentemente da abordagem teórica e da corrente de pensamento de análise, o contexto atual traz à baila velhos temas conhecidos entre as ciências que estudam o poder. Tendo em vista o procedimento que antecede e que pode repercutir no impeachment, as ciências do Direito e da Política aproximam-se significativamente no momento. Contudo, historicamente, entre essas duas áreas do conhecimento as abordagens e perspectivas sobre o “objeto” impeachment são distantes. A partir da posição do Direito o momento atual pode ser entendido como judicialização da política, moralização da política e mesmo *accountability* horizontal. Por outro lado, abordagens da Ciência Política que considerem o momento atual a partir dos estudos sobre a política e o sistema político tendem a depositar menos expectativas acerca do controle jurídico do poder.

Iniciadas essas considerações, o objetivo do presente artigo é selecionar um conjunto de conceitos e abordagens das duas áreas mais envolvidas nas discussões do momento político atual, o Direito e a Ciência Política, e apresentar alguns aspectos que devem ser considerados na análise e compreensão – e até no questionamento – do que tem ocorrido e dos possíveis resultados para a democracia e para o Estado Democrático de Direito. Em síntese, o artigo elege algumas relações entre direito e política que emergem com a questão do impeachment e problematiza-as mediante a contextualização histórica e institucional do Estado brasileiro. Neste exercício são identificados os principais atores e seus papéis no processo de formação e condução da política e do direito, tanto em termos de avanços como em limitações à melhoria do sistema político no Brasil.

O estudo aqui apresentado tem como objeto empírico os encaminhamentos recentes na política brasileira envolvendo o processo de impeachment e as ações da Justiça para com possíveis casos de corrupção que podem subsidiar esse mesmo processo. Esses dados são discutidos a partir de bases teóricas das áreas da Ciência do Direito e da Ciência Política. O percurso metodológico se orienta pela crítica de Limongi para quem “é um equívoco traçar linhas demarcatórias rígidas entre, por exemplo, a pesquisa empírica e a teoria, entre métodos quantitativos e qualitativos e assim por diante” (LIMONGI, 2006, p.17). Por hora cabe considerar que no artigo predomina a análise teórica onde a atenção principal é dada aos atores nas suas relações histórico-institucionais. Os dados, análises e teorias aqui apresentados resultam do estudo bibliográfico de artigos, livros, relatórios de pesquisa e informações divulgadas nos sites do Ministério Público Federal, do Supremo Tribunal Federal e do Planalto Federal.

No que segue, o artigo apresenta uma discussão inicial apresentando conceitos que são instrumentalizados ao longo do texto. Um subcapítulo trata da formação do Estado Democrático de Direito em oposição às características da política elitista brasileira, mostrando que há um embate constante que resulta do esforço dos governos manterem o poder em oposição ao exercício do direito. Em seguida o artigo identifica os principais atores políticos, sua formação histórica e articulação para o exercício do poder. Depois o artigo demonstra como o sistema político se reorganizou para inibir a intervenção judicial e reforçar características próprias de insulamento e valores internos que são, muitas vezes, opostos ao que se entende como justo, ético e moral. Ao final, como conclusão, o artigo apresenta considerações acerca da busca de autonomia do sistema político que usa, quando lhe convém, ações do poder judiciário como impulso aos seus objetivos. Ou seja, o artigo defende ao final que análises sobre o momento atual devem atentar para a formação histórica das relações entre direito e política e compreendê-las como resultantes de um processo de constantes tentativas de controle do poder sobre a Justiça visando limitar o papel desta.

## POLÍTICA, PODER E DIREITO

Para a melhor compreensão das análises que seguem cabe apresentar aqui o modo como serão utilizados os conceitos de partido político, sistema partidário, sistema político, política e poder. Isto porque existem diferenças entre os conceitos e há seus usos são equivocados nos veículos midiáticos e no senso comum. Caso não considerada a necessidade da clareza conceitual os argumentos do presente artigo seriam comprometidos.

A Legislação atual sobre partidos políticos no Brasil (Lei 9096/95) não dedica muitas palavras na definição do que são partidos políticos, mas é clara quanto a função desses. Deste modo, opta-se aqui pela definição conceitual presente na literatura. Por partido político entende-se uma associação que é entidade criada e registrada, e atuante nos limites da legislação, representando grupos de interesse com objetivos de ocupar espaços políticos de poder. Criado com determinado fim, a existência do partido envolve também um determinado eleitorado que não é, necessariamente, limitado pelo conjunto de grupos de interesse que representa. Para Bobbio (1998, p.191), o partido político “é caracterizado por uma certa dimensão organizacional que constitui já por si um meio de controle eleitoral; por outro lado, ele tende, correlativamente, a autoperpetuar-se, mesmo depois que os temas iniciais perderam sua força”. Em termos analíticos o melhor seria chamar de “partidos políticos”, no plural, pois existem diferenças fundamentais entre os partidos no período analisado, desde a existência do bipartidarismo no regime limitar até o momento atual de multipartidarismo. Configura os partidos e os distingue entre si a existência de perfis ideológicos próprios, como considerou Rodrigues (2009).

Diferentemente, o sistema político é forma de governo. Sistema político não se confunde com sistema partidário. O sistema político tem um fim maior do que a detenção do poder. Ele deve permitir a estabilização e o desenvolvimento da economia, da cultura, da sociedade (BOBBIO, 1998). O sistema político é fortemente marcado pelo momento histórico interno àquela sociedade, assim como pela globalização e pela função da mesma sociedade nas relações de âmbito internacional – como na distribuição geográfica de mercados produtores e consumidores. Mas ele também recebe influências do sistema partidário.

O sistema partidário representa um modo institucionalizado das disputas ideológicas ou dos conflitos de classe. Pela natureza dos partidos, no sistema partidário ocorrem as disputas por eleitorado, pela imposição e hegemonia de projetos políticos, pelo reconhecimento que deve levar à obtenção do poder. Mas o sistema partidário apresenta significativas diferenças em função do seu modelo quando bipartidário ou multipartidário, como ocorre na história política brasileira. Quando bipartidário, um determinado partido consegue definir os rumos do sistema político. Mas quando multipartidário, é a articulação entre partidos e o jogo de interesses interno a esses atores políticos que tende a definir o sistema político, o modelo econômico, a distribuição dos direitos sociais, o reconhecimento dos grupos legítimos diante do Estado.

Nesse conjunto de conceitos o mais complexo é, certamente, o de política. Intrinsecamente ligado à ideia de poder, a política possui uma ciência própria para seu estudo – a Ciência Política. Apesar de profícuo a discussão, aqui interessa somente uma definição geral do conceito, de modo a permitir sua instrumentalização nas análises desse artigo. De acordo com Bobbio (1998, p.954), o termo política hoje é “usado para indicar a atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a *pólis*, ou seja, o Estado. É necessário diferenciar política de políticas, como chamou atenção Reis (2009). No plural o termo políticas remete à ideia de políticas públicas, ou seja, são as ações do Estado para com a sociedade, são seus movimentos de ação para alteração da realidade social. Definir as políticas públicas como objeto de análise traz aos estudos a vantagem de mensurar dados, visto que essas são dotadas, na maioria das vezes, de programas e ações identificáveis e avaliáveis. Diferente

disso, a política é mais ampla e complexa, e engloba as políticas públicas como um dos seus diversos modos de materialização.

Considerando que o termo política envolve sempre a noção de poder, a análise da política deve observar a ordem colocada no espectro mais amplo da sociedade. Isto porque, como mostrou Foucault (1979), a ordem estabelecida pelo poder perpassa todos os campos da sociedade e todas as relações sociais. E a maior dificuldade na análise do exercício do poder pela política é que ele se materializa por e com um processo de legitimidade que é silencioso, envolvente e englobante de modo que somente soe como coerente, como normal, natural e, por isso mesmo, inquestionável ao senso comum presente em boa parte das análises que vislumbram a cientificidade (FOUCAULT, 1996 e POPPER, 2004).

Não há, por assim dizer, uma clareza racional no entendimento dos controles da política sobre os demais campos sociais, como é o caso do campo do Direito aqui discutido. Isso porque a política não é um fator, mas antes um discurso de poder que envolve sempre a ação – ela é prática e discurso, é esforço por manter e ampliar o controle e exercício do poder. Nesses termos uma tentativa de definição da política vai além do que pertence à *polis*, na medida em que engloba não só o que é público mas também o privado (DAMATTA, 1993). E essa é a grande dificuldade pois no Estado Democrático de Direito o público deve estar acima do privado, e o que é público não deve ser apropriado pelo privado. Nesse modelo de Estado o bem comum deve ser o objetivo dos indivíduos. Mais ainda, o direito e a proteção do indivíduo envolvem o bem do comunitário. Mas esses são modelos, concepções, doutrinas ou teorias a partir das quais áreas do conhecimento se pautam. O Direito hoje está pautado nos valores da democracia, mesmo que essa seja tema de grandes debates e embates. E a democracia é um modelo de sociedade que em muitos aspectos se distancia do modelo econômico atual no globo. Daí o fato do Direito ser chamado em vários momentos pela sociedade para proteger o que é humano daquilo que alguns chamam de capitalismo ou mercado.

Considerados os aspectos acima suscitados, pode-se inferir, em termos de análise, que a interferência da política sobre o direito se dá como parte de um processo maior que pode ser simplificado, com ônus para análises mais profundas, como relações de poder. Assim, a análise das relações entre direito e política no momento atual deve se pautar no estudo das relações de poder. Deste modo as relações são marcadas por uma estrutura que é sempre econômica, mas não limitada a isso, que dá suporte ao *status quo* de ordem social onde os benefícios da sociedade são apropriados de modo desigual pelos atores que detêm espaços de poder como os partidos políticos, o sistema político e o governo. Em tal cenário os princípios democráticos da igualdade e liberdade são violados, e a existência de um Estado Democrático de Direito nos termos da Lei é comprometida na sua materialização que passa a ser limitado, focal e por vezes contraditório (HABERMANS, 1997). Em meio a isso está a política que é um instrumento, talvez o maior, de exercício e manutenção do poder.

Por outro lado, e considerando a abordagem de Ihering (2006), o direito busca instituir-se e controlar os demais campos da sociedade – inclusive a política. No caso do Brasil a luta pelo direito é antes de tudo uma luta por materializar o texto da Lei e por definir seus significados, impondo um discurso que é, como mostrou Foucault (1996), parte do exercício do poder. Reconhecida a análise de Foucault (1979), conclui-se que o poder não se limita à política, nem é objeto exclusivo dessa. O mesmo poder que perpassa a política alcança o direito e é instrumento de exercício desse. O exercício do Direito – ou sua aplicação – é exercício do poder. A questão a saber então é: que poder é exercido pelo Direito que está sendo aplicado? Ou seja, retomada a questão central desse artigo a pergunta seria: em que grau Direito e Política se aproximam no exercício do poder? E no caso do impeachment, como as relações entre direito e política são estabelecidas em função do poder?

## O SISTEMA POLÍTICO, O TEMA DA GOVERNABILIDADE E O DIREITO

O sistema político brasileiro é o presidencialismo de coalizão. Neste o presidente e os governos recorrem às coalizões para terem apoio em seus programas e projetos políticos. “O Executivo controla a agenda legislativa, logrando aprovar a maioria de suas proposições porque ancorado por sólido e consistente apoio partidário” (LIMONGI, 2006, p.20). Em tal cenário os partidos políticos desempenham a função de representar o conjunto dos poderes mais expressivos da sociedade, e nos espaços legislativos dão apoio ao executivo ou se opõem quando aquele não representa mais os objetivos da política majoritária. Contudo houve mudanças na relação entre o poder executivo com o legislativo se comparado o período de consolidação do sistema partidário na década de 1970 com o período posterior à Constituição Federal de 1988.

Em termos de análise, cabe uma observação útil sobre o período do regime militar para compreender o que foi alterado pós-1988 e se isso muda o jogo de forças na política. Apesar do afronto a todo e qualquer modo de participação política democrática durante o regime militar no Brasil pós-64, aquele foi momento-chave para compreender as características do sistema político brasileiro. Isto porque a formação do sistema político brasileiro esteve (e ainda está) menos ligada à ideia de participação e democracia do que à busca de legitimidade do poder. Ocorre que o governo militar rompeu com o modelo populista de governo onde as demandas populares ofereciam uma moeda de troca para a legitimidade política. No governo militar a legitimidade buscava bases racionais no conjunto de leis constantemente emitidas com tal fim, retirando de outros espaços a possibilidade de decisão e trazendo-as para os espaços institucionais do Estado. Ao tratar do sistema político brasileiro pós-64 Lafer (1975) afirma que foi a formulação da legalidade que justificou a legitimidade do governo. Ou seja, o conjunto de leis elaboradas ditatoriamente pelo governo constituía sua verdadeira base de legitimidade para além de qualquer outra. Mas essa legitimidade enfrentou dificuldades na década de 1970 e então os partidos políticos passaram, gradativamente, a compor a base de legitimidade dos governos seguintes.

No pós-64 a formação do sistema político brasileiro deu passos e alicerçou características profundas inclusive na formação de partidos. Como mostrou Reis (2008), houve uma interdependência entre classes populares, regime militar e partidos políticos para a formação do sistema político. Primeiro porque o grau de amadurecimento das classes populares, especialmente os trabalhadores rurais e urbanos, influenciou nos arranjos do regime militar em busca de legitimidade. E como no Brasil esse amadurecimento era irrisório na véspera do golpe de 1964 em função da baixa escolaridade das classes populares, controle sindical estatal e recente industrialização sem politização das massas, a necessidade de um arranjo complexo por parte do regime militar foi mínima, permitindo que o foco se tornasse aquele grupo definido por Boschi (1986) como sendo a nova classe média. Desse modo o formato dos partidos permitidos e reconhecidos pelo regime militar através do Ato Constitucional 4, que instituiu como únicos partidos a ARENA e o MDB, foi pensado para agregar os grupos de classe média que surgiram com a expansão da máquina estatal e o mercado entre final da década de 1960 e a década de 1970, e não as classes populares. Além dos grupos da classe média, o modelo político bipartidário colocado pelo regime militar envolveu garantias de acesso às elites locais e nacionais (REIS, 2008).

Nestes termos, a questão é que a formação dos partidos políticos durante o regime militar configurou-se de modo a não envolver as classes populares. Em síntese, como mostrou Reis (2008), o objetivo do regime militar era justamente o não envolvimento ou não engajamento das classes populares na política. Isto explica o bipartidarismo com ARENA e MDB que maquiou o regime de um ideário liberal-democrático para as classes médias enquanto de fato excluiu do cenário a participação das classes populares. Mais adiante, em 1974, o MDB já havia alcançado

essas classes, tendo eleito a maioria do Senado e oferecendo-se como herdeiro das relações populares pré-64. Isso significou ao regime militar que temas populares e um expressivo apoio das massas passava a legitimar o MDB, tornando o partido um opositor perigoso no cenário bipartidário nacional. Para pulverizar essa centralidade o regime militar re-configura o sistema político:

Abre-se, a partir daí, nova fase nas manobras institucionais do regime, que buscam agora neutralizar o potencial de mobilização do voto popular com que o MDB passa a contar sobretudo nos centros urbanos, culminando na liquidação forçosa do bipartidarismo e na restauração de uma estrutura multipartidária através de poderosos incentivos legais e políticos (REIS, 2008, p.113).

Ou seja, a configuração do sistema partidário e as imagens dos partidos foram artificialmente controladas pelo governo do regime militar com o objetivo de limitar os temas que ingressavam na política, os atores políticos e o modelo dessa política.

Mas o que há de novo sistema partidário atual, visto que hoje os partidos atuam num contexto de Estado Democrático de Direito no Brasil? Os partidos e o sistema partidário atual se distinguem muito daqueles existentes no período de regime militar? A ação desses no momento atual é voltada para a consolidação da democracia e da justiça social, distanciando-os da função exercida pelos partidos no regime militar?

A linha de raciocínio desse artigo entende que as respostas para tais questões devem iniciar por uma compreensão histórica do que são os partidos e o sistema partidário, suas funções e objetivos. Atrelada a essa é necessário observar o arranjo institucional entre os poderes e também o papel dado aos partidos na Constituição a partir de 1988. Como mostrou Limongi (2006), a Constituição Federal de 1988 alterou a relação de poderes entre executivo e legislativo, e reservou aos partidos um papel novo e destacado.

Desde as eleições diretas de 1989 os partidos políticos têm ganhado lugar de destaque nos estudos da Ciência Política. Observou-se que para o resultado daquelas eleições os partidos haviam assumido grande relevância na medida em que atuaram junto ao eleitorado divulgando os candidatos, suas propostas e ideologias políticas (AMES, 1994). Assim os partidos políticos atuaram na captação local de votos, levando ao eleitorado os seus candidatos. Outro aspecto importante dos partidos políticos foi a coalizão partidária e a posição política em relação aos demais partidos (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1995). Ou seja, sabe-se hoje que os partidos políticos tendem a ocupar posições claras no contexto político, reunindo-se em blocos constantes onde legendas partidárias se encontram e coligações são previsíveis, mantendo determinado apoio entre blocos comumente chamados de direita, centro e esquerda.

Mas sobre os estudos dos partidos pesam demasiadamente abordagens institucionais, onde os agentes pouco são observados. Esses agentes, os políticos, merecem atenção porque oscilam entre partidos com o objetivo de melhores posicionamentos e garantias de serem apoiados internamente para as próximas eleições. Junto a isso soma o perfil do eleitorado brasileiro que vota no candidato, e não no partido. Casos recentes nas eleições brasileiras para a Câmara dos Deputados mostraram que candidatos populares por outros feitos que não políticos elegeram-se com significativo número de votos em partidos sem relevância ou tradição eleitoral. Deste modo, enquanto a atuação dos partidos em termos institucionais (ideologia, coligações, fidelidade) se mantém constante e até previsível, as trajetórias dos políticos apresentam variações. Assim surge o desafio para que os partidos mantenham seus políticos fiéis aos encaminhamentos institucionais, fiéis às decisões das coligações no apoio ou não aos projetos do executivo. A esse respeito Limongi (2006) mostrou que a fidelidade dos políticos às decisões da coalizão político-partidária é fundamental para que os governos efetivem seus programas e projetos. Daí que as negociações do poder executivo se dão com as lideranças das bancadas, e

essas buscam garantir o voto dos seus políticos. Para o funcionamento desse processo atuam instrumentos legais e ilegais. Em termos legais os partidos possuem o poder de excluírem seus integrantes – a vaga no legislativo pertence ao partido e não ao candidato eleito. Exemplo ilegal, mas que passa longe de ser o enfoque nesse artigo, foi o esquema de corrupção com compra de votos chamado popularmente de “mensalão”. Num ou noutro caso, o objetivo foi de garantir junto ao legislativo os votos necessários para aprovação de projetos do executivo.

Considerando a função dos partidos no sistema político durante o regime militar, e comparando-a aos período atual de pós-1988, é de se reconhecer a ampliação da capacidade destes na definição da estabilidade, legitimidade e mesmo governabilidade de determinado governo. Enquanto o estudo do período do regime militar permite compreender o papel que os partidos assumiram na legitimidade do governo, a análise do momento atual mostra que o executivo depende da negociação com eles para executar seus programas e projetos políticos. Assim o momento atual desperta interesse porque se trata de um período onde há problemas de governabilidade. A governabilidade é marcada por critérios bastante rígidos, com destacada importância para a porcentagem de projetos enviados pelo executivo ao legislativo e aprovados durante aquele governo. Ou seja, a crise no governo de Dilma Rousseff pode ser compreendida como resultado da perda de poder do executivo em negociar com o legislativo e, conseqüentemente, encontrar dificuldades na aprovação de seus projetos político-partidários. Exemplo disso foram as limitações aos planos econômicos do governo de Dilma Rousseff no segundo mandato. A consequência dos problemas de governabilidade é a polarização que ocorre no poder legislativo e que alcança o executivo, gerando maior poder àquele grupo de partidos identificados como oposição ao governo. É claro que esta instabilidade não foi repentina, vinha se materializando desde as prévias da última eleição quando o Partido dos Trabalhadores não conseguiu firmar alianças para apoio suficiente com partidos de esquerda e estabeleceu coligação com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro – este último considerado pelos estudos políticos como um partido de “centro” (RODRIGUES, 2009).

A consequência mais direta do problema de governabilidade é a diminuição do controle do executivo sobre os trabalhos do legislativo, repercutindo especialmente na limitação do poder de negociação que pode levar, como de fato ocorreu, à fragmentação da base que apoiava o governo. Essa situação explica a instauração de uma comissão parlamentar de investigação contra o executivo tendo como objetivo a proposta de impeachment. Obviamente outros fatores somam-se à abertura de um pedido de impeachment, mas aqui interessa a questão da governabilidade por ser o principal tema apontado pela bibliografia, com especial atenção às escolas de pensamento baseadas nos estudos de Adam Przeworski e Samuel Huntington.

Considerar o problema da governabilidade implica relativizar outros fatores, especialmente aqueles que a mídia tem destacado e aqueles que compõem discursos que são tentativas de poder oriundas de outros campos que não o político. Ou seja, apesar da relevância incontestável do papel do poder judiciário que tenta controlar o que se chama de esfera política, a questão é que o ingresso desse ator nas discussões deve ser entendido, nessa análise, como resultado do problema da governabilidade. E esse argumento encontra amparo quando a questão é analisada em termos comparativos pelo questionamento dos motivos que levaram à abertura de uma CPI no atual governo de Dilma Rousseff e porque isso não ocorreu no caso da emenda constitucional de reeleição no governo de Fernando Henrique Cardoso, ou no caso do “mensalão” durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva.

Fato é que o ingresso do poder judiciário e sua relevância no atual processo de “moralização da política”, para usar um termo kantiano, resultou da abertura feita pelo poder legislativo que permitiu ao Supremo Tribunal Federal atuar sobre o executivo. Ao mesmo tempo, foi o problema da governabilidade que implicou na abertura pelo legislativo de um processo de CPI de impeachment com repercussão nacional e internacional. Desse modo, o que explica a

atual discussão de impeachment e a forte atuação do poder judiciário não é tanto a existência de fatos, provas ou indícios de crimes diversos pelo poder executivo, visto que isso também existiu noutros governos, mas sim o problema da falta de governabilidade. E cabe destacar aqui o fato de que os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva gozaram de alto índice de governabilidade, o que não ocorreu com o segundo governo de Dilma Rousseff.

Nos termos da análise acima apresentada, o atual processo de judicialização da política resulta da perda do controle do poder executivo sobre o legislativo, bem como a crise política mais ampla do governo resulta da incapacidade de constituir um bloco partidário coeso e majoritário de apoio ao governo. Essas limitações enfrentadas pelo governo de Dilma Rousseff resultam de diversos fatores como mostrado acima, e acrescidos pelas características internas do Partido dos Trabalhadores de distanciar-se de um projeto e ideologia reconhecidos como de esquerda (MENEGELLO e AMARAL, 2008).

## **RELAÇÕES ENTRE POLÍTICA E DIREITO E A FORMAÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NO BRASIL**

A Carta Magna de 1988 proclama e funda o Estado Democrático de Direito no Brasil já no seu primeiro artigo. Nos termos das primeiras palavras da Constituição Federal o país é regido pela democracia na concepção ampla do conceito. Princípios como a igualdade e a justiça estão intrínsecos a esse. Ou, como afirma Silva (1988, p.21), “o ‘democrático’ qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também, sobre a ordem jurídica. O Direito, imantado por esses valores, se enriquece do sentir popular e terá de ajustar-se ao interesse coletivo”.

Mas o tema da formação do Estado Democrático de Direito no Brasil envolve sempre as características nacionais de dependência econômica, centralização de poder e desigualdades sociais. Para além de outras características, essas três demonstram serem os maiores obstáculos à ao alcance das características necessárias à democracia e à justiça. Considerando isso, o grande desafio do Direito na sociedade brasileira não é o de manter a ordem, mas de alterá-la incorporando um componente revolucionário de transformação do *status quo* (SILVA, 1988).

O tema da dependência econômica brasileira recebeu muitas análises, especialmente aquelas denominadas de teorias da dependência. Fato é que a grande mudança histórica estrutural na sociedade brasileira resultou de relações internacionais de dependência econômica, assim a urbanização, a industrialização e o êxodo rural do século XX foram consequências da limitação das trocas internacionais durante e após a segunda guerra mundial. Como é consenso nas análises brasileiras, o formato da industrialização, o modelo de ocupação, formação e distribuição dos espaços urbanos, bem como tipo de emprego de mão de obra iniciada na década de 1940 se estendeu pelo restante daquele século, marcando a configuração da sociedade e do Estado brasileiro.

Seguramente os maiores limites ao Estado Democrático de Direito no Brasil envolvem o processo amplo e complexo da industrialização do país. Marca esse processo o deslocamento de parte do poder político da elite agrária para uma pequena burguesia concentrada na região sudeste. Mas também marca esse processo o modo de distribuição do direito de do que se entende por justiça social. Isto porque, como mostrou Faria (2008), a grande mudança na estrutura social brasileira no século XX foi a forma de emprego na industrialização e o processo de urbanização. A industrialização tardia brasileira utilizou-se de equipamentos ultrapassados e disponibilizados pelos países já industrializados. Esses equipamentos consumiam muita energia, descartavam parte significativa de matéria prima e produziam artigos de baixa qualidade, além de utilizar maciça mão de obra. Por esses motivos a industrialização brasileira precisou ser protegida pela limitação de produtos externos no mercado interno. Mas precisou também que o Estado

garantissem o lucro do empresariado como modo de dar continuidade à industrialização entre as décadas de 1950 e 1970. Esse lucro foi necessário para a compra de mais equipamentos, investimento em tecnologia e expansão e complexificação da produção. No outro extremo desse lucro esteve sempre o tema da remuneração dos trabalhadores e seus direitos.

Dessa situação observa-se, mediante uma análise crítica, que a construção do Estado Democrático de Direito no Brasil enfrentou sempre o tema da desigualdade social, a apropriação do público pelo privado e o uso do sistema político para manutenção das elites no poder. A constatação desse enfrentamento pode ser melhor observada em ramos específicos do direito, como é o caso do direito do trabalho e do direito eleitoral.

O Direito do Trabalho tem destaque na história da formação do Estado Democrático de Direito em todo o ocidente. Isto porque esse foi o primeiro direito objeto de intensa luta social e que constituiu a partir do princípio da isonomia que é condição de igualdade, algo que é intrínseco ao Estado Democrático de Direito. Por esses motivos cabe aqui uma atenção especial ao processo de formação e aplicação do direito trabalhista no Brasil para que se compreenda os limites do Estado Democrático de Direito durante sua formação no século XX. Em termos de análise, a consideração desses limites também é necessária ao entendimento dos principais obstáculos ao direito eleitoral e seus usos por parte do governo na legitimação do poder em detrimento da democracia.

O desenvolvimento do direito trabalhista no Brasil pode ser separado em dois períodos marcados pelo rompimento do governo brasileiro com a Organização Mundial do Trabalho no início do governo militar na década de 1960. Até aquela data havia um padrão extenso colocado ao Brasil e que guiava a luta do operariado nacional, bem como as normatizações e ações do Ministério do Trabalho. Assim, a situação de precarização das condições de trabalho por todo o território nacional foi agravada com o fim do acompanhamento pela Organização Mundial do Trabalho. Sobrou para o operariado o enfrentamento direto com a elite industriária e o poder repressivo estatal. Violência, opressão e retrocesso da aplicação da legislação trabalhista foram as características marcantes na sociedade brasileira pós-64. E como mostrou Gomes (2007), mesmo em momentos em que o texto da Lei avançou em termos de direitos trabalhistas, a aplicação dessa foi suspensa por longos períodos visto que cabia ao trabalhador fazer o seu sacrifício pelo país.

No cenário de opressão pós-64 é preciso considerar um aspecto que marcaria a Justiça do Trabalho e lhe colocaria como protagonista na garantia de um senso mínimo de justiça. Trata-se do aumento do número de ajuizamento de ações trabalhistas, impulsionado pela redução de outros espaços de negociação trabalhista como os sindicatos, bem como pelo aumento do número de advogados formados pelo aumento de vagas nos cursos de direito em função da reforma universitária feita pelo próprio governo militar. Assim a década de 1970 foi marcada pela atuação da Justiça do Trabalho na resolução de conflitos trabalhistas. O que ocorreu então foi o aumento do poder político da Justiça do Trabalho em função da redução dos espaços democráticos de organização e participação do operariado. Essa análise é relevante porque marca a crescente busca da sociedade pela atuação do poder judiciário no Brasil. Ou seja, se entendido o conceito de democracia como aspecto amplo da organização e participação na vida política da sociedade, então foi exatamente a redução dessa que repercutiu na relevância do papel político da Justiça do Trabalho. Por isto o Estado, na medida em que bloqueou a organização operária, acabou por deslocar os confrontos da esfera societal para os espaços institucionalizados dos seus órgãos. Em síntese, este foi um dos fatores para a centralidade do Estado na determinação da configuração da sociedade brasileira: a institucionalização dos conflitos e controle desses a partir da máquina estatal. Mas este acabou sendo um dos fatores para que o poder judiciário se constituísse em ator político.

Mais um aspecto do Direito do Trabalho que serve para a compreensão dos limites da formação do Estado Democrático de Direito é o que na doutrina crítica brasileira convencionou-se chamar de distanciamento entre o que prescreve o texto da Lei e o que se aplica na realidade. De fato, o que ocorreu no campo do Direito do Trabalho não é único e isolado, e sim uma das características marcantes da sociedade brasileira e resultante de fatores como as desigualdades sociais. Em termos teóricos essa característica não é novidade, visto que o campo do Direito não é independente dos demais campos sociais, relacionando-se com a economia, a cultura, a política, etc. E sendo esses campos marcados pela desigualdade de condições, preconceitos, exclusão, elitismo, etc, parece um tanto esperado que na aplicação da Lei as desigualdades sociais interfiram, sobretudo, quando a luta do Direito seja pela igualdade e justiça social.

Essa consideração é válida para os demais campos do Direito, estendendo-se, sobretudo, ao Direito Eleitoral que hoje tem sido enfatizado nos temas de impeachment. Isto porque, como mostrou Sadek (2010, p.1), a composição dos órgãos da Justiça Eleitoral, a delimitação e distribuição das suas funções “refletem diferentes respostas dadas pelos sistemas político e social ao problema central de distribuição da justiça”. Se comparado ao Direito do Trabalho, o Direito Eleitoral teve uma formação histórica mais distante dos movimentos sociais e mais próxima aos interesses das elites brasileiras. Por isto mesmo a função da Justiça Eleitoral foi fortemente reduzida e limitada durante o regime militar, bem como manipulada noutros momentos pelos interesses políticos dos grupos dominantes. Exemplos claros disso foram os Atos Institucionais 2, 5 e 7 durante o Regime Militar que extinguiram as eleições direitas e os partidos registrados na Justiça Eleitoral, transferiram para o executivo a competência para decretar a suspensão dos direitos políticos de qualquer pessoa e cassar mandatos parlamentares, e suspenderam todas as eleições do ano de 1970 e publicaram lista de cassações (OLIVEIRA, 2012). Mas para além do período de ditadura militar no Brasil, outros momentos de períodos chamados “democráticos” servem de exemplo da interferência do sistema político sobre o Direito, sendo caso latente a Emenda Constitucional n. 16 de 1997 que instituiu a reeleição aos cargos de presidente da república, governadores de Estado e do Distrito Federal, e prefeitos. Na época o controle do executivo sobre o legislativo garantiu inclusive o esvaziamento da CPI que visava averiguar os indícios de compra de voto e limitou as discussões ao espaço da Câmara dos Deputados evitando que o tema ingressasse no âmbito do poder judiciário.

O que se observa na atuação da Justiça brasileira é uma forte interferência do poder executivo, ou melhor dizendo, do campo político sobre o campo jurídico. Seja nas atividades da Justiça do Trabalho ou na Justiça Eleitoral, fato é que historicamente os interesses políticos estabeleceram limitações ao exercício do poder judiciário.

## **CONCLUSÕES SOBRE O MOMENTO ATUAL DE POSSÍVEL *IMPEACHMENT***

Seguindo a linha de análise até aqui apresentada o termo “judicialização da política” não dá conta da complexidade do momento atual vivenciado pelo executivo envolvendo o tema de *impeachment*. Isto porque o termo judicialização da política remete à ideia de que a interferência do poder judiciário sobre o governo (ou melhor dizendo, sobre o executivo) se trata de um fenômeno excepcional, fora da ordem das relações entre os poderes estatais no modelo de Estado Democrático de Direito. Mais ainda, o termo judicialização da política remete à ideia de que o poder judiciário estaria ingressando em área que não lhe pertence por dizer respeito à esfera política. Como foi defendido neste artigo, as transformações da Justiça no Brasil do século XX tornaram-na ator político. Assim, apesar da classificação teórica de campos distintos, o tema do poder aproxima política e direito.

Outra análise a ser descartada com base nos estudos sobre o poder é aquela sobre a “moralização da política”. Isto porque o conceito moderno de política elaborado a partir do processo de secularização encontra base diferente da moral. A proposta de Kant (2011) sobre a moralização da esfera política não pesou nas correntes teóricas que estudam o poder, e somente é referenciada como um ideário de dever ser. Além disso, como mostrado neste artigo, um rápido ingresso no tema do *impeachment* permite identificar que não está em discussão a moralização da política, e sim as relações de poder no governo.

Dentro das considerações possíveis neste artigo a adoção da ideia de *accountability* horizontal parece ser mais útil e produtiva no estudo do momento atual e do possível *impeachment* do governo de Dilma Rousseff. Isto porque o conceito significa a existência de órgãos estatais que “têm direito e poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment*” (O’DONNELL, 1998, p.40). Nestes termos, a interferência da Justiça sobre o executivo (e também sobre o legislativo) não é mais que o fenômeno de *accountability* horizontal que caracteriza as poliarquias no globo, com especial atenção às novas poliarquias na América Latina. Esta capacidade do poder judiciário fazer cumprir a Lei inclusive sobre o governo é fundamental no Estado Democrático de Direito. Contudo, como este artigo mostrou, fatores históricos e político-institucionais articulam-se para inibir ou limitar o avanço do controle legal e responsabilização dos agentes políticos (partidos e políticos).

É necessário considerar na análise do tema do *impeachment* e demais responsabilizações que o executivo ainda detém muito poder em relação ao judiciário, e esse poder somente é reduzido quando dentro do sistema partidário deixa de ocorrer o apoio ao governo. Mas não se trata de afirmar que a política tenha regras próprias acima das Leis e que se constitui esfera fechado aos controles externos. A questão é que a consolidação do Estado Democrático de Direito possui vários desafios, e alguns deles envolvem o controle legal da política. E a capacidade de controle das relações de poder inerentes ao sistema político brasileiro demanda mais que um jogo de forças entre Direito e Política.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMES, Barry. A organização partidária local nas eleições presidenciais brasileiras de 1989. Revista Dados. Rio de Janeiro, vol. 37, n.1, 1994, p.4-41.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de política. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOSCHI, Renato. A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977 – 1982. Revista Dados, Vol 29, nº 1. Rio de Janeiro, 1986, p. 5-24.

DAMATTA, Roberto. Reflexões sobre o público e o privado no Brasil: um ponto de vista perverso. Revista Caderno de Ciências Sociais, Belo Horizonte, vol. 3, n.3, 1993, p.51-59.

FARIA, Vimar. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do

emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (orgs). Sociedade política no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

- FOUCAULT, Michel. A ordem do discurso. São Paulo: Loyola, 1996.
- GOMES, Ângela de Castro. Ministério do Trabalho: uma história vivida e contada. Rio de Janeiro: CPDOC, 2007.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- IHERING, Rudolf Von. A luta pelo direito. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- KANT, Immanuel. A metafísica dos costumes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- LAFER, Celso. O sistema político brasileiro. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. Revista Novos Estudos. São Paulo. N.76, novembro de 2006, p.17-41.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. Revista Dados. Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, 1995, p. 497-524.
- MENEGUELLO, Rachel e AMARAL, Osvaldo. Ainda novidade: uma revisão das transformações do Partido dos Trabalhadores no Brasil. Oxfor, Brazinian Studies Programme. 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Revista Lua Nova, n.44, 1998, p.27-54.
- OLIVEIRA, Daniel Carvalho. 80 anos de Justiça Eleitoral: perspectiva histórica e desafios democráticos futuros. Revista Paraná Eleitoral. Curitiba, vol.1, n.1, 2012, p.11-23.
- POPPER, Karl. Lógica das ciências sociais. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.
- REIS, Fábio Wanderley. O eleitorado, os partidos e o regime autoritário brasileiro. In: SORJ, Bernardo e ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (orgs). Sociedade política no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.
- REIS, Fábio Wanderley. Mercado e utopia. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.
- RODRIGUES, Leôncio Martins. Partidos, ideologia e composição social: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.
- SADEK, Maria Tereza. A organização do poder judiciário no Brasil. In: SADEK, Maria Tereza. Uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.
- SILVA, José Afonso. O Estado Democrático de Direito. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 173, 1988, p. 15-34.