

O Papel da Alta Burocracia no Impeachment de Dilma Rousseff

The Role of Higher Bureaucracy in Dilma Rousseff's Impeachment

Roberto W. S. Rodrigues¹

RESUMO

Este ensaio tem como objetivo discutir o papel do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, ocorrido em 2016, a partir de um ponto de vista ainda pouco explorado: o papel da Alta Burocracia. Este marcante episódio da política brasileira vem sendo discutido a partir de diferentes frentes de análise, ressaltando, por exemplo, a crise do federalismo, o papel da mídia, o desequilíbrio entre os três poderes, as articulações políticas voltadas para “estancar a sangria” da Operação Lava Jato, dentre outras. Contudo, o papel da alta burocracia ainda aparece com pouco destaque, apenas contido em alguma das análises sobre articulação entre os três poderes. Nosso intuito, portanto, é assumir a centralidade do papel da Alta Burocracia e explorá-lo por uma linha de análise argumentativa e interpretativa, com o propósito de aprimorar nossa compreensão das implicações políticas do processo a partir de uma narrativa dos fatos, da participação de atores e das instituições com um enfoque na burocracia pública.

Palavras-chave: Impeachment, Alta Burocracia, Análise argumentativa.

ABSTRACT

This essay discusses the role of the High Bureaucracy in the impeachment of the former President Dilma Rousseff in 2016. This is a viewpoint still unexplored, since this remarkable episode of Brazilian politics has been discussed from different approaches, highlighting, for example, the crisis of federalism, the role of the media, the imbalance between the three powers, the political articulations to stop the Lava Jato Operation, among others. However, the role of the High Bureaucracy has not been considered as something really important. Our intention, therefore, it is to take the High Bureaucracy role as the main subject and to explore it through a line of argumentative and interpretative analysis, in order to better understand the political implications of the process from a narrative of the facts, from the participation of actors and institutions with a focus on public bureaucracy.

Keywords: Dilma Rousseff impeachment, High Bureaucracy, Argumentative analysis

¹ PhD em Computação pelo Imperial College of Science Technology and Medicine (2001), Inglaterra. Foi Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB) e dos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia do Ceará e Brasília por 26 anos. Participa do Grupo de Pesquisa CNPq Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social. E-mail: robewagner@gmail.com.

1. Introdução

Nosso objetivo neste ensaio é investigar a centralidade do papel da Alta Burocracia no processo de impeachment e explorá-lo por uma linha de análise argumentativa e interpretativa (FISCHER, 1993). Pretendemos assim aprimorar nossa compreensão das implicações políticas do processo a partir de uma narrativa dos fatos, da participação de atores e das instituições com um enfoque na burocracia pública a que chamamos de Alta Burocracia que, no Brasil, encontra suas raízes em, pelo menos, três importantes movimentos: um primeiro, proporcionado pela Reforma do Estado promovido no Governo de Fernando Henrique Cardoso, conduzido sob a batuta de Bresser-Pereira (2000), na segunda metade da década de 90. A reforma tinha o fim claro de contar com a burocracia para ser completada e consistia em alçar uma parte da Administração Pública a uma condição mais elevada no processo decisório, não só para tratar de questões administrativas gerais, como a alocação de recursos orçamentários e financeiros, mas também sobre o rumo das políticas públicas.

Naquele momento da reforma do Estado, supunha-se ser possível uma transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial de resultados, claramente inspirada nas ideias da Nova Administração Pública (FERLIE, 1999). Ademais, havia uma urgência para criar um estrato de burocracia, dividindo os profissionais entre aqueles com e sem poder de decisão e pertencentes ou não ao núcleo do Estado. Para afirmar a importância do enfoque gerencial na reforma proposta em 1995, Bresser Pereira chegou a escrever que " a administração pública gerencial é um fator de legitimação política do Estado Social e, dessa forma, neutraliza a tentativa neoliberal de reduzir os serviços sociais e científicos prestados pelo Estado" (BRESSERT-PEREIRA, 2010, p112).

Um segundo movimento foi proporcionado pelo Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em seus dois mandatos, de forte expansão de todo o aparato burocrático brasileiro, com um aumento expressivo do número de funcionários públicos, bem como pela destacada valorização das carreiras de Estado, que foram notavelmente favorecidas com altos salários e privilégios a ponto de chamar a atenção da imprensa, como assim informou o jornal Estadão em maio de 2010:

“Ao longo de seus dois mandatos, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva transformou os servidores públicos de mal remunerados a invejados pelo mercado. Em alguns casos, o reajuste ao longo dos últimos oito anos chegou a 576%. É o caso dos pesquisadores em topo de carreira do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), que iniciaram 2003 com salário de R\$ 1.959,00 e hoje ganham R\$ 13.249,00.”

Por fim, o terceiro movimento, ocorrido durante todo o Governo da própria Dilma Rousseff até ser interrompido, dizia respeito à forte valorização política do conhecimento técnico associado à Alta Burocracia. Os quadros da Alta Burocracia dos setores que a interessavam, particularmente ligados aos Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil, foram valorizados a ponto de ocuparem posições de grande proximidade decisória junto a Presidência da República.

Esses três movimentos fortaleceram a burocracia do Poder Executivo, porém, de fato, a Constituição de 1988 criou uma rede burocrática envolvendo os três poderes, dos quais destacamos três segmentos, como detalharemos mais tarde. Cada segmento burocrático atua dentro e fora de seu respectivo Poder, seja por dever de ofício, seja por tácitos alinhamentos políticos-ideológicos. Assim, nosso objetivo é buscar por uma explicação plausível sobre como a relação “política-burocracia” se organizou durante o processo de impeachment e em que grau a alta Burocracia foi também determinante para o resultado do julgamento final.

As evidências que sustentam os argumentos que se seguem têm como origem a pesquisa exploratória de discursos no Congresso (BRASIL, 2016), documentos do Tribunal de Contas da União (TCU, 2015), a mídia escrita, além de pesquisa teórica divididas em duas linhas de argumentação diluídas no texto. Primeiro em função da análise de procedimentos relativamente estáveis em que supostamente estavam calcadas as políticas públicas no que concerne às operações orçamentário-financeiras comumente

realizadas. Segundo, em relação aos eventos externos, notadamente políticos e sociais, a que daremos mais ênfase, por terem sido, como advogamos, um dos principais fatores provocadores do processo de impeachment.

Alguns aspectos teóricos dentro do contexto de políticas públicas precedem o desdobramento de cada linha de argumentação em que se destacam eventos e fatos conforme a narrativa do processo de impeachment remetendo a essas referências teóricas quando pertinentes, sem a pretensão de uma abrangência completa. Assim, o trabalho foi dividido em seis seções. Além da introdução, descrevemos uma matriz de análise para o processo de impeachment na seção 2. Na seção 3, analisamos o papel dos segmentos burocráticos especializados no processo de impeachment e a rede formada entre eles a partir dos ditames da Constituição. Na seção 4 argumentamos sobre a influência da corrupção no processo e na seção 5 a resposta da então Presidente aos fatos e eventos ocorridos antes do processo ser aceito na Câmara dos Deputados. Finalmente, argumentamos sobre fatos sequentes de eventos pós-impeachment e seu rebatimento na Burocracia federal e nas Políticas Públicas, além de seus desfechos até a data de escrita deste ensaio.

2. Matriz de análise

A Burocracia como categoria de análise tem sido estudada como parte essencial do Estado, conforme preconiza a Teoria da Burocracia de Max Weber (2004), tendo como uma de suas finalidades a de tornar as organizações mais previsíveis e controláveis no intuito de buscar mais eficiência. No entanto, a Burocracia pode assumir vários outros papéis (PETERS, 2001). Em particular, argumentamos sobre dois deles: como um corpo técnico que formula, implementa e gerencia políticas públicas (KEISER, 2011) e outro mais instrumental como provedor de informações e expertise para apoiar a esfera política na condução do Estado (SABATIER, 2007; FISCHER, 2000).

No primeiro caso, como corpo técnico, chama atenção um fenômeno recente de ascensão da Alta Burocracia pública no Brasil. Ela se comporta ora como um ator influente no papel de definidor de políticas públicas (PETERS, 2001), ora como coparticipante de processos políticos que podem sustentar, reformar ou colapsar políticas públicas após mudanças rápidas, conforme interesses e pontos de vista em disputa. Essa é uma situação de poder particularmente delicada, pois a burocracia quando se torna parte do poder político cria riscos a Democracia. Dessa forma, é preciso está sempre atento aos limites desse empoderamento, preferencialmente observando os comandos constitucionais que define as relações entre cargos eleitos e não eleitos, pois em uma sociedade com uma democracia ainda frágil como a brasileira, qualquer pretensão de dominância sobre a coisa pública deve ser objeto de análise e questionamento.

Para uma análise mais acurada desse fenômeno de empoderamento é preciso investigar como a Alta Burocracia se constituiu nos últimos anos, seja por sua atuação corporativa e de influência junto à Política e a políticos, seja aumentando em grande monta seu poder decisório à frente de questões fiscais e financeiras, comumente usadas para realizar mudanças drásticas, independente da situação política, sem considerar suas consequências nas políticas públicas correspondentes. A teoria do equilíbrio pontuado (JONES, 1991) trata de tais mudanças drásticas após longo período de estabilidade. Por exemplo, antes do impeachment, várias políticas estáveis e seus programas, como o Bolsa Família, com um longo histórico de execução, foram consideradas “ineficientes” por uma burocracia que tem tratado políticas públicas somente pelo crivo da relação custo-benefício, como se políticas públicas fossem empreendimentos privados.

Nessa perspectiva, a prevalência da burocracia na administração pública brasileira também pode ser associada também a ideia de grupos de interesse (BUCHANAM, 1962) e grupos de pressão (OLSON, 1971) dentro da teoria da escolha pública. Dentro dos pressupostos desse modelo, os atores ou agentes públicos podem ser movidos por interesses individuais e agir de forma oportunista sobre as atividades do Governo. Tal comportamento não é perceptível no contexto de um grupo mais amplo do qual o indivíduo

faça parte, ou seja, o indivíduo pode trabalhar no interesse do grupo apenas por conveniência (OLSON, 1971). Dentro dessa visão, quando o agente público se defronta com situações de decisão, não se pode esperar que a escolha seja neutra ou desinteressada, pois poderá ser motivada por interesses individuais no seu percurso, principalmente quando há possibilidades de se obter benefícios tendo como retaguarda o apoio de políticos influentes.

O segundo papel, o de especialista (experts) e provedor de informações valiosas, já é reconhecido em modelos teóricos como o de coalizões de defesa (Advocacy Coalition Framework - ACF) (SABATIER, 2007). Contudo, tal grau de especialização e concentração de informação nas mãos de burocratas e instituições, mesmo dentro de um apelo quase ideológico dos benefícios de uma sociedade da informação, tem criado uma tecnocracia global que deixa pouco espaço para uma significativa participação cidadã a nível local (Fischer, 2000). No caso do impeachment, a Burocracia especializada serviu como trilha para a condução do processo, por meio de apoio institucional e metodológico para subsidiar o processo político com informações técnicas e expertise.

Esses dois papéis da burocracia têm sido estudados há décadas, tanto com relação ao contexto organizacional e institucional associado a processamento de informações (Krause, 2003) quanto com relação ao controle político sobre a burocracia (ESHBAUGH-SOHA, 2008). Nesses estudos sempre é suscitada a necessidade do controle político sobre a burocracia como forma de manter a legitimidade da ação pública, evitando que interesses individuais se sobreponham ao interesse público evitando assim que haja governo de não eleitos (KEISER, 2011). Os atos da burocracia só podem ser considerados democraticamente legítimos se estiverem de acordo com as preferências da maioria dos eleitores, o que só pode ser garantido se houver esse controle político adequado.

Devemos, no entanto, observar que essa relação política-burocracia, em particular durante o processo de impeachment, não aconteceu livre de problemas, pois se observou um constante conflito entre uma argumentação eminentemente técnica da defesa apresentada e o julgamento político subjacente da acusação (BRASIL, 2016). Para os defensores da então Presidente o aparato técnico-jurídico daria sustentação clara aos argumentos contra o impeachment. Para os acusadores, esse aparato era apenas um meio de formalizar e operacionalizar o processo, portanto, útil como meios instrumentais para um fim político claro.

Para completar nossa matriz de análise, desdobramos o papel da burocracia em três segmentos preponderantes para o processo: a Burocracia executiva ou de gestão, a Burocracia de controle e a Burocracia jurídica. Essas três burocracias são separadas aqui por razões didáticas, e porque estão distribuídas em diferentes poderes e órgãos da República. Entretanto, as atuações são complementares e, às vezes, se confundem a depender do protagonismo de cada um em um dado momento. Independente de qual ator inicia um processo, qualquer um pode causar profundas alterações nas políticas públicas em andamento.

Contudo, devemos fazer uma ressalva quanto ao uso de teorias de políticas públicas para embasar nosso entendimento do processo de impeachment. É preciso considerar que o processo teve também como uma de suas motivações a questão da corrupção, o que demanda um quadro teórico diferente. Contudo, um discurso de mudanças na políticas econômica e sociais, nelas incluídas a reforma previdenciária e trabalhista entraram de forma oportunista no processo. Assim, é importante observar que não se pretende aplicar essas teorias ao processo per se, contudo, pretendemos abordar o episódio utilizando conceitos presentes em várias delas, pois a rigor, além de interesses políticos, pretendeu-se alterar o curso das principais políticas públicas já implantadas, o que justifica ancorar nossas discussões em algumas teorias políticas.

3. A Rede da Alta Burocracia Pública

A burocracia jurídica, executiva e de controle estão previstas constitucionalmente com atribuições de

Estado e, por isso, estão comumente envolvidas em processos decisórios a nível político. A relação com a Política é quase que inevitável, pois é por meio da relação com políticos e seus partidos, ou por dever de ofício, que a burocracia fornece subsídios de informação e emprestam sua expertise seja para a legislatura, seja para o Executivo com as políticas públicas, seja para a garantia da legalidade e de outros princípios constitucionais que fundamentam os atos administrativos no Poder Judiciário.

Essas carreiras foram empoderadas ao longo dos anos, principalmente quando se justificaram sob a égide da eficiência dos gastos públicos, da legalidade e da constitucionalidade como valores essenciais do Estado. Com isso, essas carreiras obtiveram acesso privilegiado a processo decisórios de Governo (nele incluindo acesso a processo de outros poderes). A seguir, descreveremos o papel de cada segmento burocrático no processo de impeachment e mostraremos ao final da análise como esses segmentos burocráticos interagem por meio de uma rede de vínculos administrativos criados por meio de dispositivos constitucionais e atos administrativos.

3.1 A Burocracia Jurídica

A Burocracia jurídica consiste no aparato técnico-jurídico a disposição dos Juízes, Ministros, Defensores e Procuradores públicos, dentre outras figuras eminentes do Judiciário incluindo o Parquet. Adicionalmente, incluímos aqueles que operam o Direito Público em defesa da União como os Advogados-gerais da União e as consultorias jurídicas presentes nos Ministérios, portanto, parte do Poder Executivo, além de funções similares no Legislativo que apoiam, por exemplo, a Comissão de Constituição e Justiça.

Essa Burocracia é muito especializada e está organizada em carreiras bem estruturadas nos três poderes da República, notadamente no Poder Judiciário por razões óbvias, formando uma elite diferenciada no Serviço Público, tanto do ponto de vista salarial, quanto de detenção de poder constitucional. Para melhor discutir o papel dessa burocracia no contexto do impeachment, é importante, porém, compreender primeiro os aspectos jurídicos do impeachment, e em seguida compreender a sua estrutura e funcionamento, conforme descrevemos a seguir.

3.1.1 Aspectos Jurídicos do Impeachment

Aspectos jurídicos fazem parte do que Sabatier (2007) denomina de “basic constitutional structure”, ou seja, o conjunto de regras que definem as restrições legais e os recursos dentro das quais os atores operam quando tentam mudar políticas públicas. O terreno legal e constitucional com as regras que condicionam e determinam a relação entre o poder político e a Burocracia no Brasil é bastante evidente no teor de alguns artigos constitucionais, aos quais daremos destaque por consistir em um conteúdo de apoio importante na configuração final do processo de impeachment.

Os conflitos técnico-jurídicos do impeachment foram prontamente arbitrados, utilizando regras constitucionais e legais do Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 378). Essa arbitragem serviu para dirimir dúvidas processuais, uma vez que o instituto do impeachment, que parecia estar desativado no Brasil (BARROS, 2017), após a queda do ex-presidente Collor de Melo em 1992 por corrupção, ainda carece de uma legislação mais robusta.

Quanto ao instituto do impeachment *per se*, Barros (2017) destaca que o instituto sempre foi objeto de caricatura por sua eficácia duvidosa e foi introduzido no Brasil por Rui Barbosa com base na Constituição estadunidense. Tem sua origem no ordenamento jurídico inglês que tinha como objeto do processo algum crime cometido pelo agente político. O instituto foi consolidado na Constituição estadunidense de forma diferente em que passou a ser um processo de natureza eminentemente política da qual herdamos o mesmo teor no nosso ordenamento jurídico.

Na Constituição brasileira não existe a palavra impeachment. Sua processualização é normatizada pelos

regimentos das Casas do Congresso e regulada pela Lei 1059/50, em que foi positivada a descrição dos crimes de responsabilidade. A constitucionalidade da ação está definida nos artigos 51, 52 e 85 e 86 que, em benefício da clareza dos argumentos que se sucedem são transcritos a seguir:

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

- I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

O Art. 51 define por onde deve começar o processo. A Câmara dos Deputados tem o papel de aceitar a acusação ao Presidente, portanto, um papel eminentemente político. Contudo, como discutiremos na seção 4, pouca atenção é dada ao inciso II referente à tomada de contas da presidência, que é essencialmente coordenada pela burocracia de controle na figura do Tribunal de Contas da União (TCU), eventualmente subsidiada pela Controladoria Geral da União (CGU), respectivamente órgãos do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

O artigo 52 seguinte define o papel julgador do Senado Federal como segue:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

- I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

O Art. 52 define o papel do Senado como “juiz” institucional do processo. A possibilidade de o Senado poder encerrar o processo foi estabelecida por definição do Supremo. Fica faltando então um dispositivo que defina o ato motivador da acusação, qual seja, o crime, seja por infrações penais comuns, seja por crime de responsabilidade, conforme preconiza o Art. 85 e 86, em que destacamos os incisos usados na acusação, a saber:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- (...)
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- (...)

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

§ 1º O Presidente ficará suspenso de suas funções:

- (...)
- II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.
- (...)

Como se observa, os dispositivos constitucionais procuraram salvaguardar a coisa pública (Res Publica) dos maus gestores. Ademais, cabe salientar que esses dispositivos também se aplicam a outros cargos públicos sejam seus ocupantes membros do Estado ou somente de Governo. Acrescenta-se ainda que esses comandos constitucionais e vários instrumentos infraconstitucionais, como a Lei anticorrupção e a Lei da ficha limpa, que permitiram a disponibilidade de um arsenal jurídico para além das leis que tratam de planejamento, responsabilidade fiscal, orçamento e finanças públicas.

3.1.2. O papel da burocracia jurídica no impeachment

Os institutos positivados na Constituição sobre o impeachment foram objetos de intensos debates no Congresso, pois o então presidente da Câmara pretendeu utilizar o Regimento Interno como principal instrumento de referência para o andamento do processo. Embora a Lei 1059 de 1950 descreva em detalhe cada tipo de crime definido no Art. 85 da Constituição, havia também uma tese de que essa lei, anterior a Constituição, não pudesse ser recepcionada. O Papel conciliador da burocracia jurídica foi então de ser árbitro da controvérsia.

Coordenar o rito processual do impeachment foi o principal objeto de atuação da burocracia jurídica. A definição clara do processo de acusação e julgamento da ex-Presidente da República era crucial para a instrução do processo. Ao final, prevaleceu o entendimento do Supremo Tribunal Federal que utilizou o rito processual do impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello como referência (CARVALHO, 2015), além do regimento de Senado e a Lei 1059/50. O julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 378) foi basilar nessa definição do rito processual da forma como aconteceu.

O papel da burocracia jurídica tem sido problematizado na literatura recente ora em termos de judicialização das políticas públicas (CHIEFFI & BARATA, 2009), ou seja, sua interferência sobre quem pode ou não ser elegível como beneficiário ou usuário de serviços públicos, ora pelo seu ativismo judicial, com seu protagonismo sobre questões antes atribuída somente à Política, como a definição de regras sobre questões sociais e econômicas (Andrade, 2016), e de funcionamento da própria Política por meio de sua atuação direta na solução de controvérsias relevantes (HIRSCHL, 2008), o que inclui o preenchimento de lacunas legais e constitucionais.

No caso do impeachment, a burocracia jurídica influenciou pouco o processo como um todo, uma vez que o assunto tratado se operou normalmente dentro de um arcabouço jurídico que constitui o regime jurídico-administrativo (MELO, 2007, p52) positivado no âmbito da Constituição e tratado com ênfase no Direito Administrativo. Isso ocorreu porque, embora o processo de impeachment tenha sido iniciado como uma aceitação política no Legislativo de um possível caso de crime contra administração no Executivo, ele não foi julgado pelo Poder Judiciário e sim pelo Poder Legislativo. Assim, o processo de impeachment pode ser tratado como um caso emblemático, pois para o Judiciário o processo é o fundamento do poder judicial, uma vez que é por meio dele que o juiz dialoga com o objeto julgado (FISS, 1983). No processo de impeachment o poder judicial de julgamento passou a ser uma prerrogativa do Senado Federal, conforme reza a Constituição.

3.2 Alta burocracia da Gestão ou Executiva

A burocracia da gestão ou executiva é aquela responsável por planejar, viabilizar financeiramente, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas no âmbito do Poder Executivo e similares nos outros dois Poderes. Denominamos alta Burocracia executiva aquela composta por funcionários públicos de carreira ou de cargos comissionados que participam diretamente do processo decisório ou que provê expertise para qualificar esse processo e as decisões tomadas. Para entender melhor o papel da burocracia executiva no processo de impeachment é importante entender sua estrutura e funcionamento e em seguida seu papel específico.

3.2.1 A estrutura da alta burocracia de gestão ou executiva

A burocracia executiva é composta de carreiras bem estruturadas, principalmente no Poder Executivo. As carreiras mais valorizadas são verticalizadas por temas ou áreas. Assim, essas carreiras são responsáveis, por exemplo, pelo planejamento governamental, pela arrecadação e fiscalização de tributos, pela gestão e programação financeira e orçamentária e pela implementação e gestão de políticas públicas quando associadas às atividades finalísticas. O modelo de funcionamento se aproxima daquele da reforma dos anos 90 em que essa burocracia se diferencia como um corpo técnico responsável pelas atividades típicas de Estado.

A Burocracia executiva se incumbem de trabalhos de assessoria e linha como nas empresas privadas. Aqueles que trabalham com assessoria são consumidores de informação, lidam pouco com a execução e estão, portanto, distantes das políticas públicas. Contudo, seu empenho é em usar seus conhecimentos para nutrir processos decisórios de que façam ou não parte. Podem estar envolvidos com elaboração de instrumentos como Decretos e Medidas Provisórias. Tendem, portanto, a se posicionar mais longe das políticas públicas e mais próximos da Política (PETERS, 2001) e não se furtam a emitir opiniões mesmo que desconheçam o teor dessas políticas.

Uma parte dessa burocracia de Estado lida diretamente com as finanças públicas sendo considerada estratégica não só para o Poder Executivo como também fora dele. Esses profissionais estão muito próximos do núcleo de decisão política, por serem consultados sobre a viabilidade dos programas governamentais e participarem das formulações de políticas públicas mesmo estando longe dos problemas públicos e mais ainda dos beneficiários. O contrapeso que se tem a essa visão tecnocrática são fóruns e Conselhos setoriais e transversais mais influentes junto aos Ministérios setoriais. Embora esses Conselhos não tenham poder de interferência nas decisões tomadas, podem trabalhar como grupo de pressão a favor das políticas públicas. Isso promove um maior equilíbrio entre técnica e política, evitando uma excessiva dominância tecnocrática sobre a sociedade.

3.2.2 O papel da alta burocracia de gestão no impeachment

O perfil geral da burocracia executiva que esteve próximo a ex-Presidenta tinha orientação fiscalista e financista e eram excessivamente orientados para o mercado, pois nutriam fortemente a ideia de que o mercado deve estar satisfeito em suas demandas para que o Governo tenha a confiança de seus agentes (do mercado) para investir. Certamente a confiança é necessária, pois é da natureza do agente privado maximizar lucro a um menor custo possível e são contribuintes de impostos. Contudo, tal abordagem se distancia das políticas públicas e dos problemas públicos (BOULLOSA, 2013), para os quais o Estado deve voltar sua atenção. Burocratas que trabalham numa linha financista normalmente se ancoram em discursos também financista para justificar cortes orçamentários nas políticas públicas que pouco ou nada conhecem.

A ex-presidente Rousseff valorizou excessivamente essa Burocracia a sua volta durante todo o seu Governo. É provável que essa orientação excessivamente gerencial da Presidenta tenha sido uma das razões dessa valorização, uma vez que essa burocracia de assessoria emitia opiniões puramente técnicas e pouco sensíveis às questões sociais a despeito da importância das políticas sociais para um governo de esquerda que ela representava. Esse viés gerencial da ex-Presidenta tinha o reconhecimento de empresários e da mídia que a consideravam uma gestora pública competente, como reportou, por exemplo, a BBC Brasil em outubro de 2010:

Escolhida para governar o Brasil nos próximos quatro anos, Dilma Rousseff galgou postos na administração pública graças, principalmente, a um perfil que pessoas próximas costumam descrever como “técnico” e com “grande capacidade de gestão.

Esse perfil e apelo gerencial da ex-Presidenta, que para alguns era exercido de forma ríspida e autoritária, continuou na Presidência da República onde se estabeleceu então uma ligação mais forte com os burocratas executivos, notadamente aqueles com forte afinidade com finanças públicas que, como se mostrou durante e após o processo de impeachment, não alimentavam qualquer senso de lealdade política, como talvez a Presidente pudesse acreditar. A lógica e os valores de uma burocracia excessivamente empoderada é a da presunção de legitimidade pela via da superioridade técnica e meritocracia (concurso público). No entanto, ela pode se colocar também como autoridade política e participar diretamente da disputa, por exemplo, por cargos (OLIVIERI, 2011). A ex-Presidenta parece não ter percebido que por trás da ideia de neutralidade, a burocracia embute seus interesses de status e prestígio, bem como suas convicções políticas no teor de suas decisões e no conteúdo dos atos administrativos que operam, longe, portanto, de um conceito de burocracia representativa (PETERS, 2015, p. 6).

Diante do exposto, cabe entender qual a relação dessa burocracia com o processo de impeachment, considerando o que foi apontado no pedido aceito pelo Presidente da Câmara (BICUDO, 2015). Primeiro, foi expressamente apontado que as normas financeiras, orçamentárias e fiscais foram violadas por procedimentos administrativos (chamados de pedaladas), além de atrasos em pagamentos de obrigações junto aos bancos públicos. Um dos apontamentos foi a edição em 2014 e 2015 de decretos presidenciais, cujo teor técnico foi validado pela burocracia especializada executiva e, seu teor jurídico, pela burocracia jurídica do Poder Executivo. Portanto, a relação entre a burocracia executiva e o processo de impeachment se deu por meio de uso de instrumentos e procedimentos que foram objetos de litígio, englobando medidas de gestão financeira, orçamentária e de planejamento associadas a algumas políticas sociais e com a operacionalização de investimentos de algumas estatais.

Não se pode negar a utilidade para uma Presidente de uma burocracia especializada, detentora de informações técnicas relevantes, atributos esses apreciados também pelos políticos a quem certamente faltam o conhecimento dessas especialidades. No Brasil, a elaboração de decretos e Medidas Provisórias são funções clássicas dessa Burocracia executiva no âmbito dos órgãos centrais. Os decretos presidenciais são os principais instrumentos que regulamentam as leis relacionadas às finanças públicas e são submetidos à área jurídica que é reconhecidamente qualificada para analisá-los. Então fica pendente de resposta a seguinte pergunta: por que tudo deu tão errado nessa cadeia de procedimentos administrativos já que uma burocracia tão qualificada era capaz de assegurar a legalidade da alocação dos recursos que financiavam as políticas públicas?

Não há dúvidas de que a ex-presidente não percebeu essas nuances da Burocracia estatal que, na realidade, no Brasil ou em qualquer outro lugar não se omite também de participar de assuntos políticos (PETERS, 2001). Tal despreocupação nos leva a acreditar que a ex-Presidenta entendia ter essa relação com a Burocracia sob controle. Isso nos faz retornar ao antigo debate sobre a dicotomia na relação entre política e burocracia na perspectiva democrática (SYARA, 2001) que no contexto da administração pública brasileira, segundo Olivieri (2011), tem sido pouco estudada. O que sabemos é que, como consequência do empoderamento dessa burocracia pela ex-Presidente, após o impeachment, permaneceu nos seus cargos e se voltou imediatamente para uma agenda neoliberal desatualizada e apartada das políticas públicas voltadas para os mais pobres. Para completar esse movimento, ocorreu também a volta de velhos questionamentos, muitos deles inócuos e superados, quanto a validade dos programas sociais, que já contam com mais de uma década de implementação.

3.3. A alta burocracia de controle

A Burocracia de controle, majoritariamente representada pelos auditores fiscais, foram atores importantes no processo de impeachment tanto na questão da verificação dos controles impostos ao Executivo quanto como braço do Poder Legislativo para apreciação das contas da Presidência da República. Essa

Burocracia está representada no Poder Legislativo, pelo Tribunal de Contas da União e, no Executivo, pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

A Constituição, no seu Art. 74, praticamente vincula os controles internos do Poder executivo e do Judiciário ao controle externo do legislativo, conforme parágrafo primeiro do artigo 74 aqui transcrito:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.” .

Os relatórios dos auditores se concentraram essencialmente nos incisos de I a III, portanto, em princípios do planejamento, orçamento e finanças, bem como nos instrumentos necessários para executar as políticas públicas autorizadas a funcionar pelo Congresso Nacional. Assim como fizemos para a Burocracia jurídica, para entender melhor o papel da Burocracia de controle no processo é importante entender sua estrutura e funcionamento.

3.3.1 O papel da burocracia de controle no impeachment

O papel protagonista da Burocracia de controle foi exercido pelo Tribunal de Contas da União, incluindo o de ser testemunha de acusação no processo de impeachment. Como braço técnico do Poder Legislativo, emitiu pareceres contrários a aprovação das contas e os submeteu ao Congresso Nacional com apontamentos indicativos de irregularidades para posterior julgamento pelo Congresso. O relatório do TCU foi assim o principal instrumento que conferiu a referência “ técnico-administrativa” e o embasamento jurídico que fundamentou o crime de responsabilidade motivador do processo.

O conteúdo exarado pelo parecer que fundamentou o crime de responsabilidade, principalmente no que concerne a lei orçamentária tem um teor fundamentalmente de gestão, pois as determinações do documento do Tribunal de Contas da União seguem linhas de argumentação que podemos interpretar como sendo equívocos de gestão da ex-presidente. Várias são as observações daquela Corte de Contas que reproduzimos parcialmente sem as referências normativas, que podem ser encontradas em (TCU, 2015):

1. “inobservância do princípio da legalidade, bem como dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável;”
2. “ausência do rol de prioridades da administração pública federal, com suas respectivas metas, no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014;”
3. “inobservância do princípio orçamentário da universalidade (...) em face da execução de despesa com pagamento de dívida contratual junto ao FGTS sem a devida autorização orçamentária no exercício de 2014 (item 3.3.3.7 do Relatório);”

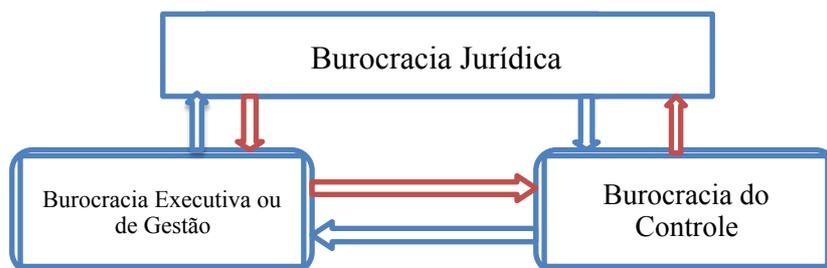
4. "extrapolação do montante de recursos aprovados, no Orçamento de Investimento, para a fonte de financiamento "Recursos Próprios -Geração Própria" (...);"
5. "execução de despesa sem suficiente dotação no Orçamento de Investimento pelas empresas (...), em desacordo com o disposto no inciso II do art. 167 da Constituição Federal (item 3.3.4 do Relatório);"
6. "inobservância dos princípios da legalidade e da moralidade (art. 37, caput, da Constituição Federal) (...); e
7. "existência de distorções materiais que afastam a confiabilidade de parcela significativa das informações relacionadas a indicadores e metas previstos no Plano Plurianual 2012-2015 (item 4.2.34 do Relatório)."

O último apontamento chama a atenção, pois foi realmente algo novo para subsidiar um processo de impeachment, que é um ato político do Congresso Nacional. O Tribunal de Contas apontou a existência de "declarações equivocadas que diminuem a confiabilidade parcela significativa da informação relacionada aos indicadores e metas estabelecidos no Plano Plurianual 2012-2015" como evidência de crime. No pedido de impeachment iniciado por Bicudo et al. (2015), consta que houve uma tentativa da ex-Presidente de apresentar as contas com números irreais, além da violação de princípios de gestão como priorização, planejamento, precisão da informação pública dentre outras inobservâncias apontadas no relatório da tribunal de Contas da União, coincidentes com os apontamentos acima. Essas alegações foram determinantes na contundência com o que o Congresso Nacional conduziu todo o processo.

3.4 A sub-rede colaborativa da alta burocracia

O processo do impeachment de 2016 chama atenção pelo grau de mobilização institucional de uma sub-rede burocrática composta pelos três segmentos descritos, como mostramos na Figura 1. Essa sub-rede foi desenhada na própria Constituição por meio de dispositivos que interligam esses segmentos, mesmo separando-os, pelo princípio da segregação de funções, em aparatos jurídico-administrativos diferentes, contudo, com suas interdependências bem definidas. O Poder executivo com seus burocratas de carreira, a burocracia judiciária com todo o seu aparato jurídico administrativo e os auditores fiscais se encontram sincronizados no Art. 74, como mostramos na seção 3.3, e com outros instrumentos que geram um sistema de freios e contrapesos burocráticos.

Figura 1: Relação entre segmentos burocráticos



Fonte: Elaboração própria

Para se ter uma ideia de como essa sub-rede funciona, quando uma MP é redigida por burocratas executivos, são analisadas por burocratas jurídicos do mesmo Poder antes de ser enviada ao Congresso. Quando lá chega é analisada pela burocracia jurídica legislativa. Uma vez aprovada, a MP passa a ter

eficácia plena a partir de sua transformação em Lei com suas regras modificadoras ou geradoras de restrições definitivamente homologadas alterando definitivamente os rumos da política pública. Assim, seus efeitos que já são imediatos, podem causar profundos impactos nas políticas que são alteradas durante sua vigência e já podem ser supervisionadas pela burocracia de controle. A política de seguro-desemprego, para citar um exemplo recente, foi alterada pela Medida Provisória 761/2016 com forte impacto em um momento de alto desemprego.

A partir deste ponto, a política pública pode ser implementada com sua nova configuração e suas respectivas dotações orçamentárias e execuções financeiras com seu tamanho reduzido ou aumentado, ou simplesmente desaparecem por inanição financeira quando são completamente esvaziadas. Sobre essa execução cabe supervisão da burocracia de controle que pode, como fez, responsabilizar um Presidente da República por crime de responsabilidade, caso prove não conseguir vincular as fontes de receitas e as respectivas despesas a esses programas.

O envolvimento da sub-rede da Alta Burocrática no impeachment se reforçou em função de vários princípios da administração pública, tais como segregação de funções, eficiência e moralidade, bem como por meio de apontamentos de ilegalidade que compuseram o processo complexo, o que exigiu uma ação multi-institucional com todos os atores da sub-rede. Pode-se constatar, dada a vasta documentação do Congresso sobre o processo, que essa sub-rede funcionou eficientemente durante o processo, considerando pelo ângulo do “dever de ofício” e das obrigações da burocracia pública. Portanto, nessa perspectiva, não podemos interpretá-la como um aparato político-administrativo mobilizado para retirar do poder a Presidente e a seu partido. Contudo, é possível demonstrar que a Política e a burocracia estabeleceram alianças por interesses comuns, o que possibilitou grande agilidade no provimento de informação necessária para justificar e motivar o processo, pois não se faz alianças sem que cada sujeito tenha algo a oferecer.

Emerge então outra pergunta sobre o que a burocracia pode prover para a Política. Certamente, considerando o protagonismo da sub-rede burocrática no âmbito administrativo-político, a elaboração de instrumentos que tenham peso político, como as Medidas Provisórias (MP), relatórios de contas e a elaboração das leis orçamentárias podem ser sim objetos de barganhas. Nesse contexto é que cabe discutir o grau de politização dessa burocracia especializada que, conforme argumenta Peters (2001), tanto a politização da Burocracia como sua despolitização são problemas igualmente graves. De fato, a politização pode levar a uma tecnocracia sem legitimidade. A despolitização, por sua vez, pode levar à falta de instrumentos de direção necessários nas mãos dos líderes políticos que foram eleitos pelo voto popular, portanto, supostamente são guardiões da Democracia.

Um fato importante que devemos tratar aqui é que os apontamentos do Tribunal de Contas não apresentaram nenhuma menção à corrupção no processo. Talvez porque envolva essencialmente os políticos. Contudo, esse assunto não pode estar fora e nossa narrativa do processo, como faremos a seguir, considerando fatos e eventos que antecederam a queda da ex-Presidente.

4. O Processo de Impeachment e a corrupção

O problema da corrupção está em toda parte quando se trata de política e tem sido uma prática crônica em economias em transição e pode até demorar muito tempo até ser drasticamente reduzida, mesmo em economias desenvolvidas (GLAESER, 2006). No Brasil, considerando-se o episódio do impeachment, a corrupção ainda vai influenciar profundamente a política e as políticas públicas como tem acontecido há muitos anos (SILVA, 1999).

Uma das evidências que corrobora essa afirmação é que, embora algumas ações para combater a corrupção no Brasil tenham suscitado efeitos, como a supressão de campanhas financiadas pelo setor privado, a promulgação da lei da “ficha limpa” e a recente lei anticorrupção, tais medidas têm merecido pouco crédito da opinião pública. Uma das razões para isso é que, geralmente, novas modificações são

frequentemente propostas pelo Congresso, seja introduzindo novas exceções, sejam sobreposições com outras leis ou usando interpretações retóricas e equivocadas de leis atuais. Além disso, nada parece ser capaz de impedir os agentes públicos de desviar recursos para fins privados individuais ou institucionais em uma persistência patrimonialista infundável.

Não negamos aqui o fato de que a corrupção foi de muitas maneiras influente no processo de impeachment de Dilma Rousseff, como foi também no impeachment do Presidente Collor em 1992 (SKIDMORE, 1999). Contudo, todo o processo de impeachment dependeu essencialmente do protagonismo da Burocracia por causa de dois fatores. Primeiro, toda a fundamentação foi baseada em um possível crime contra a lei orçamentária, pelo uso de procedimentos considerados irregulares e má aplicação de instrumentos técnicos-jurídicos. Segundo, nenhuma acusação de corrupção foi atribuída a então Presidente, pelo menos diretamente, apesar de apelo a corrupção presente no pedido de processo de impeachment (BICUDO, 2015).

Neste momento, nos cabe recorrer a fatos e eventos e examiná-los sob a perspectiva da burocracia em uma linha discursiva e interpretativa numa perspectiva histórica (BOULLOSA, 2013) a fim de separar as motivações e compará-las com os fatos. O primeiro evento notável foi, de fato, a recepção da Copa do Mundo no Brasil, cuja lei entrou em vigor em 2012. Foi aprovada com vários e generosos apoios do governo para atender às enormes exigências da FIFA à época. Com isso veio uma forte disposição do governo para colocar em prática um serviço público altamente qualificado que não é comum encontrar no país. Esse foi um cenário de imposição de agenda (KINGDON, 2003) que ninguém se opôs no início, pois pareceu uma forma legítima de dar visibilidade ao país porque traria supostamente vantagens econômicas.

A burocracia, por sua vez, foi mobilizada para atender as condições da FIFA e mostrou sua pronta dedicação para atender às demandas colocadas. No entanto, é importante destacar que a Copa do Mundo, objeto de publicidade e propaganda intensa, mesmo carreando a atenção da mídia, de interesses políticos e de mercado, não tinha consenso social como poucos poderiam admitir na época. Além disso, as prioridades definidas pelo governo para atender a FIFA foram consideradas como um acesso privilegiado ao dinheiro público para atender a demandas externas. Em termos de política pública, podemos dizer que a Copa do Mundo não foi vista como um problema público (DEWEY, 1927), mas como uma oportunidade para empreendedores e como um espaço aberto para a corrupção, como foi demonstrado pelas delações premiadas na operação "lava-Jato" sobre as empresas de construção civil que construíram os estádios de futebol.

Outro evento importante foi a série de protestos e manifestações em 2013 que aconteceu em todo o país, reunindo uma miríade de pessoas nas ruas. Supostamente um "levante" tinha começado por causa de um aumento tarifário no transporte público na cidade de São Paulo. Apesar de ser pontual, esse evento foi importante, pois provocou logo em seguida uma abertura para outras discussões e novos protestos cresceram denunciando a baixa qualidade dos serviços públicos que poderiam ter também um padrão FIFA de qualidade. Naquele momento, os protestos já transmitiam um sentimento de injustiça social que desencadeou um desconforto coletivo generalizado e um sentimento de insatisfação em relação às decisões e prioridades do governo. Por isso, um segmento significativo da sociedade brasileira foi contra a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Portanto, os protestos, em primeiro lugar, estavam a demandar por melhores serviços públicos, uma questão mais gerencial do que de corrupção. A pergunta geral da sociedade brasileira era por que atender às exigências da FIFA à custa de manter serviços pobres e caros nas cidades brasileiras. Um "sentimento social" geral havia emergido de forma profunda a ponto de se exigir não só um padrão de qualidade para eventos internacionais, mas também para os serviços de Saúde, Educação e muitos outros serviços públicos relevantes submetidos a altos cortes orçamentários autorizados pela então Presidente, de acordo com orientação da burocrática executiva que a assessorava.

O terceiro fato, que foi mais diretamente ligado à corrupção, foi o que deu origem a ascensão meteórica de Eduardo Cunha, um antigo membro do Congresso e um dos homens mais corruptos da República. O

então Deputado federal foi eleito Presidente da Câmara dos Deputados por dois anos. Essa posição político-administrativa no sistema político brasileiro é estratégica, pois o Presidente da Câmara é a figura responsável por definir quais projetos vão estar dentro ou fora da agenda e também o que será debatido e votado no plenário, ditando o ritmo de votação. É claro que esse poder sempre foi usado como elemento de negociação dentro do Congresso para angariar votos contra e favor, assim como fora dele.

Além disso, a eleição de Cunha havia derrotado o representante do governo apoiado por Dilma Rousseff, que tentou sem sucesso, um movimento político realmente desajeitado para obter o controle do Congresso com a inserção do Partido dos Trabalhadores na presidência da Câmara dos Deputados. Após a vitória na Câmara, Cunha declarou não ter intenção de se vingar, porém, reafirmou a independência legislativa de qualquer interferência governamental. Dez meses depois, a Câmara iniciou uma sessão que encerraria o mandato da Cunha deixando-o sem foro privilegiado. Embora o Deputado tenha tentado a todo custo negociar sua permanência na Casa, não logrou fazê-lo por resistência principalmente dos partidos de esquerda. Com resultado, iniciou o processo de impeachment, usando a petição de Hélio Bicudo e demais autores tendo como base o relatório formal do Tribunal de Contas produzido pela burocracia de controle, especialistas em controles fiscais, financeiros e de gestão.

Ademais, um fato importante após a campanha eleitoral de 2014 deve ser destacado, tamanha a sua influência no processo. O candidato derrotado não reconheceu a derrota eleitoral. Esse desrespeito aos resultados das urnas se estendeu a ponto de continuar o debate eleitoral em que a principal questão era a legalidade da campanha da chapa Dilma-Temer reclamada junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Ao tempo da escrita deste artigo, o Tribunal se tornara o foco das atenções por ser uma das alternativas de saída de um dos Presidentes mais impopulares da história política brasileira, agora sendo questionado pelo Supremo Tribunal Federal.

5. A resposta da ex-Presidenta aos fatos e eventos precedentes

Dada essa narrativa, importante destacar quais foram as reações, ou não reações, da então Presidente Dilma aos e eventos narrados acima. Primeiro devemos admitir que a Presidente teve uma leitura muito limitada das questões por trás dos protestos, principalmente das versões midiáticas. Em sua campanha política para a reeleição em 2014, as motivações dos protestos de 2013 foram pouco ou apenas superficialmente abordadas, algumas sequer consideradas. Além disso, embora a ex-presidente tivesse intenção de dedicar esforços às reformas políticas, urbanas e de serviço público, ela já não conseguiria realizá-las porque a Economia já não respondia, sua popularidade caía em função do aumento do desemprego, e o Congresso não estava disposto a aprovar qualquer mudança de rumo enquanto ela estivesse no cargo.

De fato, no final do primeiro mandato, a Economia já estava em recessão e a política de isenção de impostos mantida para a indústria desde o governo Lula já estava produzindo efeitos colaterais, levando a uma baixa arrecadação. A estratégia de consumo de massa, o financiamento da Economia com as exportações de *commodities* agrícolas já não garantiam empregos e não financiavam a Economia como antes. A Presidente então preferiu assumir que, enquanto o nível de emprego estivesse alto, à época ainda estava, a Administração Pública estaria cumprindo os seus compromissos com a sociedade, ou seja, estava tudo bem. No final, tal assunção mostrou-se um erro crasso, cuja resposta não foi mais que uma sucessão de erros que levou ao resultado que sabemos, reforçada por uma completa indisposição política de cooperar com as proposta de ajustes enviadas ao Congresso, ou seja, a coalizão política (ABRANTES, 1988) estava comprometida.

Outra reação da ex-Presidenta, após sua reeleição, foi a de colocar na sua equipe um novo ministro advindo do mercado financeiro como uma tentativa de dar mais governabilidade e segurança ao seu governo e, certamente uma tentativa de aumentar a confiança do mercado por meio de uma burocracia de orientação mais fiscalista. A principal consequência foi a perda de sua base de apoio político no

Congresso e de seu próprio partido. A ex-Presidenta mesmo se recusava a discutir o assunto mais profundamente com sua base política e social. Nos últimos momentos, o Partido dos Trabalhadores percebeu que a sustentabilidade do governo e o projeto político de esquerda estavam em risco, entretanto, quando tentaram voltar ao grande jogo político reafirmando o apoio a Presidenta, a situação já estava fora de controle e, logo, já era tarde demais.

Podemos acrescentar a esses episódios mais um fato de extrema importância. Para quem é membro de um partido de esquerda, a ex-Presidenta não poderia ter ignorado os apelos sociais e políticos para rever sua decisão. Além disso, ela também deixou de lado uma das principais bases sociais que historicamente apoiaram seu partido: o campesinato e os movimentos urbanos que foram constantemente impactados por cortes no orçamento e nas finanças, com anuência da própria Presidenta sob o conselho dos burocratas, quase todos distantes das políticas públicas e compromissados apenas com valores de mercado.

Outro argumento corrobora o protagonismo da Alta Burocracia diz respeito aos decretos presidenciais (atos administrativos) subscritos por Dilma e que foram analisados por burocratas de gestão, que os elaborou, e jurídicos, todos especialistas em finanças e orçamento, que lhe deram uma opinião formal (parecer) que tais documentos eram sólidos, coerentes e válidos no domínio administrativo e jurídico. Posteriormente, esses documentos foram analisados pelo Tribunal de Contas e posteriormente encaminhados ao Ministério Público Federal, que foi notificado para adotar medidas de acordo com o que julgarem adequados dadas as irregularidades constatadas.

A partir daí, a ex-presidente, reconhecidamente desprovida do background político necessário para situações políticas críticas em que se encontrava, não teve a competência necessária para lidar com as forças emergentes que vieram frontalmente de um Congresso cheio de problemas envolvendo corrupção, a começa pela figura do seu Presidente, hoje preso por esse motivo. Contudo, problemas de corrupção não estavam em pauta, mas sim, as informações burocráticas que fundamentavam o processo.

6. Conclusão: os desfechos ainda em andamento

A supremacia da Alta burocracia operando com um conceito de gestão mercantilizada da política econômica, pouco apreço tem pelas políticas que não tenham orientação fiscal. Tal comportamento tem sido demonstrado como, por exemplo, com o apoio da burocracia de controle que paralisou com uma medida cautelar a Reforma Agrária em todo o país. Ademais, observou-se uma contundente parceria entre Política e Burocracia após o impeachment. Uma das mais notórias foi o aumento salarial impactante para a Alta Burocracia, apesar do apelo gritante por uma política fiscal mais restritiva para controlar as contas públicas e melhorar a confiança do mercado. Esse protagonismo burocrático se deve em parte a Reforma do Estado nos anos 90, como dissemos, mas também se deve a ganhos jurídicos relevantes por meio de projetos de lei ou por questões de conveniência política, como discutimos neste trabalho.

Para corroborar ainda mais esse argumento, agora observando as concessões que advieram desse apoio politizado da burocracia aos políticos, os mesmos Altos Burocratas que subsidiaram a ex-presidente Dilma continuaram em posições importantes no Governo, principalmente aqueles que estavam em sua volta propondo reformas reducionistas, como mencionamos, e que participaram do processo de impeachment, diretamente, fornecendo subsídios de informação aos políticos por dever de ofício. Mesmo assim, conforme afirma Olivieri (2011), reformas reducionistas não conseguem reduzir o tamanho da burocracia, pois a democracia depende dos burocratas, responsáveis maiores pelas regras legais que ajudam a manter o sistema político.

Quanto à reação das pessoas a todos esses acontecimentos, alguns protestos voltaram em abril de 2017, propondo uma greve nacional que não foi tão eficaz, embora tenha mostrado ainda existir alguma capacidade para mobilizar as forças de esquerda. Neste momento, questões velhas recorrentes de reformas sociais de centro-direita têm sido impostas, enquanto não há qualquer projeto de desenvolvimento nem oriundo da esquerda ou da direita do espectro político, o que demonstra uma

enorme carência de lideranças políticas no país. Na verdade, os partidos de esquerda estão se abstendo de confrontar seus dilemas ao se recusarem a discuti-lo abertamente.

Finalmente, devemos admitir que o impeachment mudou e tem mudado a configuração política e administrativa no Governo federal, porém, apenas com mudanças superficiais. A ex-Presidenta está fora da cadeira há mais de um ano, enquanto as coisas estão mudando rapidamente no plano político e, pior ainda, no plano institucional de regulação das políticas públicas. Por consequência, considerando os rápidos desdobramentos que se seguiram ao impeachment, observamos uma ainda mais rápida e crescente vulnerabilidade do sistema político. Sem querer perder tempo, Deputados e os Senadores continuam como sempre com suas agendas apartadas de um projeto nacional que, neste momento, mal resistiria a um ambiente politicamente frágil e sem legitimidade.

REFERÊNCIAS

- ABRANTES, S. H.. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n.1, 1988, pp. 5-34.
- ANDRADE, P. C. O Papel do Judiciário em tempos de ativismo. Pará de Minas, MG: Virtualbooks Editora, 2016.
- PETERS, B., SCHRÖTER, E; von MARAVIĆ, P. Delivering public services in multi-ethnic societies: the challenge of representatives. In: PETERS, Von MARAVIĆ, SCHRÖTER. *Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy and Performance*. Edward Elgar Publishing Limited. 2015
- BICUDO, H. P. Pedido de Impeachment. *Jornalgggn*, 2016. Acesso em 17 de maio de 2017, disponível em http://jornalgggn.com.br/sites/default/files/documentos/integra_pedido_impeachment.pdf
- BOULLOSA, R. F. Mirando ao Revés nas Políticas Públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. *Revista Pensamento & Realidade*, 2013, p. 67-84.
- BRASIL, C. N. Impeachment - o julgamento da presidente Dilma Rousseff pelo Senado Federal. Brasília: Senado Federal, 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial. *Revista de Administração de Empresas*, 2010, p. 112-116.
- CHIEFFI, A. L., & BARATA, R. B.. Judicialização da política pública de assistência farmacêutica e equidade. *Cad. Saúde Pública*, 25(8), 2009, p. 1839-1849.
- DEWEY, J. *The Public and its Problems*. New York: Holt, 1927.
- ESHBAUGH-SOHA, M. The Impact of Presidential Speeches on the Bureaucracy. (e. S. Association, Ed.) *Social Science Quartely*, Number 1, 2008, 89, 116-212.
- FERLIE, E. A. *A Nova Administração Pública*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- FISCHER, F. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, NC: Duke University Press, 2000.
- FISHER, F. The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning: Introduction. In: F. a. Fisher, *The argumentative Turn in Poicy Analysis and Planning*. Duke University Press, 1993.
- FISS, O. M. The bureacracy of the Judiciary. *The Yale Law Journal*, 92, 1982, p.1442-1467.
- GLAESER, C. G. Corruption and Reform: Introduction. In C. G. Edward L. Glaeser, *Corruption and Reform Lessons from America's Economic History*. Chigago: The University of Chicago Press. 2006.
- HIRSCHL, R. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts. *Annu. Rev. Polit.*

Science, 2008.

JONES, F. R. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4), 1991. p. 1044-1074.

KEISER, L. R. The Impact of Bureaucratic Structure on Government Eligibility Decisions. 2011. Retrieved 05 29, 2017, from Syracuse University: <https://www.maxwell.syr.edu>

KINDGON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman: New York, 2003.

KRAUSE, K. J. *The Scientific Study of Bureaucracy: An Overview*. In G. A. Krause, *Politics, Policy, and Organizations* (pp. 1-22). Michigan: The University of Michigan Press, 2003.

MELO, C. B. *Curso de Direito Administrativo*. Maleiros Editores, 2007.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. *Revista de Administração Pública*, 2011. p.1395-1424.

PETERS, G. *The politic of Bureaucracy* (5th ed.). Nova York: Routledge, Ed., 20.01

SABATIER, P. A. The Advocacy Coalition Framework. In: "A &P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process*. (pp. 189-222). Boulder, CO: Westview Press.

SILVA, M. F. The Political Economy of Corruption in Brazil. *Revista de Administração de Empresas - RAE*, 1999, p. 26-41.

SKIDMORE, T. (1999). Collor's Downfall in Historical Perspective. In K. S. Downes, *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment* (p. 184). Lynne Rienner Publishers.

SYARA, j. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 176-183.

TCU. ATA N° 40, de 7 de Outubro de 2015. SESSÃO EXTRAORDINÁRIA - Contas do Governo 2014 (pp. 5-7). Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015.

WEBER, M. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Companhia das Letras, 2004.