



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciência Política – IPOL

ABEL SOUTO

O Processo de Impeachment em Perspectiva Comparada: Os casos de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Brasília

2018

ABEL BARBOSA NETO SOUTO

**O Processo de Impeachment em perspectiva comparada:
Os casos de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff**

Monografia apresentada ao curso de Ciência Política do Instituto de Ciência Política, na Universidade de Brasília, como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Orientador: André Borges de Carvalho

Brasília

2018

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

C699a

Souto, Abel.

O processo de Impeachment em perspectiva comparada: os casos de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff / Abel Souto. – Brasília, 2018.

71f.: il. color.

Orientador: Profº. André Borges de Carvalho

Monografia (Graduação) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Curso de graduação em Ciência Política, 2018.

1. Impeachment. 2. Política Comparada. 3. Presidencialismo de Coalizão. 4. Fernando Lugo. 5. Dilma Rousseff. I. Título.

O Processo de Impeachment em perspectiva comparada:

Os casos de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff

Monografia apresentada como pré-requisito
para obtenção do título de bacharel em Ciência
Política pela Universidade de Brasília.

PROFESSOR ANDRÉ BORGES DE CARVALHO

(Universidade de Brasília)

PROFESSORA ADRIÁN ALBALA

(Universidade de Brasília)

Brasília

2018

*“Maybe I will never be
All the things that I wanna be
Now is not the time to cry
Now's the time to find out why”
Oasis, Live Forever.*

Resumo

Este trabalho busca, a partir de uma revisão bibliográfica, analisar em perspectiva comparada, os cenários políticos de Paraguai e de Brasil durante os governos dos presidentes Fernando Lugo e Dilma Rousseff. Faz-se, portanto, um estudo a respeito dos incentivos para a formação de gabinetes multipartidários nos dois países e de como a falta de coesão em tais gabinetes pode levar ao isolamento do presidente e à sua consequente destituição. Realizou-se, portanto, uma análise do cenário político e institucional dos dois países à época, buscando compreender a real importância dos conflitos intra-coalizão para o destino dos dois presidentes.

Palavras-chave: Impeachment, Política Comparada, Presidencialismo de Coalizão, Fernando Lugo, Dilma Rousseff.

Abstract

The main reason of this paper is to analyze in a comparative perspective the political scenarios of Paraguay and Brazil during the governments of presidents Fernando Lugo and Dilma Rousseff. There is therefore a study of the incentives for the formation of multiparty cabinets in both countries and how the absence of cohesion in these cabinets can isolate the president and result in his consequent dismissal. Thenceforth an analysis of the political and institutional scenario of the two countries was accomplished, trying to understand the real importance of the intra-coalition conflicts for the outcome of the two presidents.

Keywords: Impeachment, Comparative Politics, Coalition Presidentialism, Fernando Lugo, Dilma Rousseff.

Sumário

OBJETIVO	9
1.0. CONCEITUAÇÃO	9
2.0. O IMPEACHMENT E OS DILEMAS DO PRESIDENCIALISMO.....	11
2.1. O RITO DO IMPEACHMENT NO BRASIL.....	15
2.2. O RITO DO IMPEACHMENT NO PARAGUAI	17
3.0. A COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DO PRESIDENCIALISMO	20
4.0. O CENÁRIO POLÍTICO DO IMPEACHMENT CONTRA DILMA ROUSSEFF	23
5.0. O CENÁRIO POLÍTICO DO IMPEACHMENT CONTRA FERNANDO LUGO	26
6.0. CONCLUSÃO.....	29
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	30

OBJETIVO

O Objeto deste trabalho ficou definido como uma análise em perspectiva comparada dos conflitos intra-coalizão e do cenário institucional que resultaram nos processos de impeachment de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff. Como base teórica, utilizam-se primordialmente os trabalhos de Pérez-Liñán (2007) e Hochstetler e Edwards (2009), que elencam quatro pontos que se apresentam nos cenários de queda presidencial. A proposta, pois, é analisar como se manifestou cada um dos pontos no processo que resultou na saída dos presidentes, de uma forma mais qualitativa, e, a partir da teoria dos jogos, também, analisar quais foram os incentivos dados aos *players* que levaram ao fim da coalizão.

Há uma revisão bibliográfica e teórica, no prólogo do trabalho, que objetiva compreender a questão política que envolve o processo de impeachment, que constitucionalmente é sempre um processo de cunho jurídico, mas tem sido utilizado como uma espécie de ‘voto de confiança’ nos países presidencialistas. A análise proposta é de examinar como se deu tal questão contra os Presidentes Fernando Lugo e Dilma Rousseff e como é previsto tal mecanismo nos dois países, que atendem a particularidades institucionais.

Os pontos propostos por Pérez-Liñán (2007) e Hoschstetler e Edwards (2009), são relativos a processos de interrupção de mandato do presidente, não necessariamente democráticos ou relativos a um processo impeachment, eles abordam o cenário que leva à interrupção do mandato de presidentes. Por isso torna-se válido realizar uma conceituação e diferenciação, do que ocorreu no Paraguai em 2012 e no Brasil em 2016, com o que fora comum na América Latina no século XIX.

CONCEITUAÇÃO

A expressão impeachment traz consigo pares conceituais, isto é, tem-se desde o tratamento desta palavra como mero sinônimo de “impedimento”, chegando a uma conceituação ligada ao encadeamento de atos jurídicos e políticos, os quais sinalizam, plenamente, o ideal de separação e contrapeso entre os poderes. Optando por avançar na segunda denominação, o impeachment é, sobretudo, uma instituição de cunho político,

instaurada a fim de impedir que altas autoridades governamentais deem continuidade ao exercício de suas funções políticas, de modo que, a prerrogativa para a abertura de tal processo se dá a partir da consumação de crimes normais, crimes de responsabilidade, e/ou qualquer outra violação aos fundamentos de uma unidade política (sejam estes estabelecidos em uma constituição formal ou material) por aquela autoridade (BERGER, 1973).

Nesse ínterim, os agentes do executivo e do legislativo, portadores do poder político mantêm, portanto, um equilíbrio dinâmico de força entre si, do outro lado, de maneira equidistante, o poder judiciário permanece em sua condição de inércia, sendo levado a responder apenas caso o equilíbrio político seja abalado (BOBBIO, 2000). Fator já consolidado pelas instituições americanas, como ocorrera no icônico caso *Marbury vs. Madison*, quando a Suprema Corte Norte Americana sustentou que cabe apenas a ela definir o que a Constituição, de facto, diz (KAHN, 1997). No entanto, trata-se este de apenas um dos fatos, que ratificam a tese da força do judiciário moderno como um Poder revisor, como ilustrado por Alexander Hamilton em Federalista n° 78.¹

Sendo assim, a originalidade do sistema norte-americano esteve na criação de uma engenharia institucional, que não apenas culminou na separação dos poderes, mas deu autonomia aos poderes em diferentes esferas. Além disso, naquele momento nascia o sistema presidencialista típico (fruto da forma de governo republicana), cuja finalidade estaria em acabar com qualquer traço de irresponsabilidade e concentração de poder das antigas monarquias. Em outras palavras, qualquer agente ou agência que viesse a usurpar de sua função constitucional teria como empecilho o controle dos outros dois poderes, seja na esfera soberana, assim como nas autônomas (SARTORI, 1994; BOBBIO, 2000).

Os desenhos institucionais americanos serviram como fontes de inspiração para a maioria dos países latino-americanos, não obstante, ao longo da história, com o gérmen do paradigma social (substituindo o liberalismo), as ondas constitucionais sociais e fraternais (ligadas ao multiculturalismo e ao respeito às minorias) ocorridas, na primeira metade do século XX e no final desse mesmo século, respectivamente, deram aval às delicadas incidências de um poder sobre o outro. Isto é, se durante a instauração do Estado Social, cresce a força do executivo, o começo da segunda metade do século XX e a volta dos regimes democráticos vêm com eventos que comprovam a imprescindibilidade do mecanismo de

¹ Alexander Hamilton, Federalist n° 78, in *The Federalist Papers*, ed. Clinton Rossiter (New York: New American Library, 1961), p 270-75.

coalizão política entre poderes executivo e legislativo (nos países subdesenvolvidos, tais poderes são vistos em campos ideológicos diversos, incoerentes e mais atrasados em relação às demandas sociais) (SARTORI, 1994; BERGER, 1973).

O primeiro processo de impeachment contra um presidente foi o de John Adams nos Estados Unidos, em 1868, trazendo as acusações de crime de responsabilidade e abuso de poder; com o decorrer do processo, o Presidente Adams foi inocentado no Senado. O impeachment já havia sido utilizado nos Estados Unidos em 1803 para retirar John Pickering de seu cargo como juiz federal no estado de New Hampshire, sob as acusações de embriaguez e falta de justiça em seus veredictos (BERGER, 1973). O primeiro caso de um presidente deposto através de um processo de impeachment ocorreu no Irã em 1981, com a deposição do Abolhassan Banisadr. O primeiro impeachment a depor um presidente latino-americano foi o de Fernando Collor de Mello em 1992. Ao total, registram-se doze os presidentes que perderam seus mandatos após a conclusão do processo de impeachment.

Embora o impeachment não seja um mecanismo privativo do presidencialismo, é nele que seu destaque se torna mais acentuado. Assim sendo, para a melhor compreensão do processo de impeachment, se faz antes necessária uma análise do próprio presidencialismo e de suas características.

IMPEACHMENT E OS DILEMAS DO PRESIDENCIALISMO

O presidencialismo se constitui como o sistema político nascido da resposta americana ao dilema sobre qual forma de governo a América deveria adotar após a independência; os *founding fathers*, preocupados com questões como a separação de poderes, a tirania da maioria e a liberdade, optaram por seguir a ótica da República Romana, a partir do ideal de separação dos poderes proposto pelo Barão de Montesquieu. Desta maneira, ocorreu a fundamentação das bases do presidencialismo, que permanece como a forma de governo dos Estados Unidos, até os dias de hoje, que conta com aperfeiçoamentos realizados nestes dois séculos de existência (KAHN, 1997).

Dado o sucesso da Revolução Americana e seu conseqüente exemplo e inspiração para as demais nações que se viam sob o jugo das metrópoles europeias como colônias e lutavam pela independência, o modelo americano de constituição e também de governo serviu como

franca inspiração para tais nações em seus primórdios. E isto fica evidenciado a partir da ótica de que no continente americano, dezenove dos vinte e três países, adotam o modelo presidencialista de governo.

Partindo para o campo teórico, é possível constatar que os principais pontos que caracterizam um sistema presidencialista são: (i) eleições populares para presidente, (ii) poder executivo e poder legislativo com origem distinta, (iii) rigidez do mandato do presidente e dos parlamentares, (iv) o presidente, como chefe do poder executivo, detém o poder para nomear e coordenar a composição do governo e, por fim, (v) o presidente possui, constitucionalmente, certa autoridade na construção de leis (SHUGART e CARREY, 1993).

Os pontos mencionados acima são necessários para caracterizar o sistema presidencialista e diferenciá-lo de modelos como o semi-presidencialismo ou ainda o parlamentarismo. O ponto (i) é uma característica histórica do presidencialismo, que tem seu chefe de Estado e de governo eleito pela população, seja por eleições diretas, que predominam entre os países que adotam este sistema, bem como por eleições indiretas, como as que se protagonizam nos Estados Unidos.

O ponto (ii) também é um princípio básico do presidencialismo, já que este, por definição, é um modelo de completa independência entre os poderes e, portanto, o chefe de governo não advém da moção de confiança do parlamento, mas sim da confiança das urnas, o que lhe confere o ponto (iii), um mandato rígido, que, também independe da vontade do parlamento, possuindo uma data de inauguração e término previstas na constituição. Grande parte dos dilemas e instabilidades que advém do modelo presidencialista, como veremos mais adiante, residem nestes dois pontos.

Os pontos (iv) e (v) são pressupostos que garantem ao presidente o exercício de suas funções como chefe de governo, e lhe são conferidos pela constituição. A partir das particularidades de cada constituição e das instituições de cada país, haverá variações nas prerrogativas que são conferidas ao presidente, que podem resultar em um presidente com grande autonomia para legislar e que, pressupõe-se, não necessitar de muito diálogo com o parlamento, ou assimetricamente, em um presidente com limitada autonomia para legislar e que necessitaria de bastante trato com o parlamento.

A partir da breve análise da definição e das bases que constituem o sistema presidencialista de governo, partimos para uma análise de suas implicações. Os acadêmicos (PEREZ-LIÑAN, 2007; VALENZUELA, 1994; MAINWARING, 1993) que escreveram

sobre o presidencialismo a partir da ótica da chamada terceira onda da democracia, isto é, sobre as democracias contemporâneas que nasceram a partir do final da guerra fria, nas décadas de 1980 e 1990, alertavam para o presidencialismo como um modelo extremamente suscetível a crises e que facilmente transitava da democracia para um regime autoritário. Como exemplo para tal argumentação, tais catedráticos apresentavam o presidencialismo como um sistema político com forte tendência para o desenvolvimento do desequilíbrio entre Executivo e Legislativo, a partir de um personalismo acentuado com a figura do presidente; o que historicamente tem dado suporte para o caudilhismo que dominou (e para alguns ainda domina) determinadas regiões da América Latina. As consecutivas rupturas democráticas e a fraqueza institucional apresentada por boa parte dos países da América Latina e da África, aliadas a um forte poder dos militares, colocavam sob forte desconfiança o futuro democrático destes países da denominada terceira onda.

Do ponto de vista constitucional e institucional, o principal fator para crises no presidencialismo reside na previsão de um chefe de governo, que é eleito pela população, tendo, portanto, uma origem distinta à do parlamento e dispendo de um mandato rígido, que não leva em consideração suas bases no parlamento. Logo, o principal impasse se concentra em uma questão: como lidar com um presidente que não possui bases parlamentares suficientes para governar e não desfruta de apreço popular? Este mesmo ponto tem sido alvo de vários outros trabalhos e foi bem abordado por Shugart e Carrey, como se observa no texto abaixo.

“The principal dilemma presented by the set presidential term is what to do with a highly unpopular chief executive; or even one who may enjoy some popularity but who faces stiff majority opposition in congress (Mainwaring 1992a; see also Linz 1987). Such presidents are unlikely to be able to initiate and pursue effectively their legislative programs. They may be at constant loggerheads with the majority of members of the assembly, who are attempting to pursue a rival legislative program. These presidents may even be widely repudiated by the majority of citizens. But they are heads of government (as well as heads of state) until their fixed terms expire, barring impeachment or extra-constitutional removal. Without the option of a no-confidence vote, presidential systems have no institutionalized means of removing an unpopular - and possibly feckless - chief executive” (SHUGART e CARREY, 1992, pp. 29).

Nota-se que a forma de lidar, democraticamente, com um presidente que não possui governabilidade tende a ser o ponto crucial desta instabilidade do presidencialismo, já que o principal, e na maior parte das vezes, único remédio para tal questão é o processo de impeachment. É válido citar que alguns governos subnacionais ao redor do mundo preveem em suas constituições o processo de *recall*, no qual, a partir da iniciativa popular podem ser convocadas novas eleições tanto para o chefe de governo, quanto para o parlamento. Entretanto, quando se aborda uma magnitude maior, o principal processo para retirada de um presidente acaba sendo, de facto, o impeachment.

O processo de impeachment, como se originou e se desenvolveu, dispõe de várias particularidades, sendo a principal a de atribuir ao Poder Legislativo a função de julgar o Presidente da República, nos casos prescritos pela constituição. Cabe, portanto, ao Legislativo, e não ao Judiciário, a função de julgar o Presidente da República. Em países bicamerais, a Câmara Baixa fica responsável pela admissibilidade do processo, que após admitido, segue para a Câmara Alta, que se responsabiliza, portanto, por instaurar e julgar o processo. A Câmara Alta funciona, pois, como o Júri e o Juiz do processo, sendo responsável, pois, pelo veredicto. Outro ponto importante sobre o processo é que na maior parte dos casos o processo é presidido, na Câmara Alta, pelo Presidente da Suprema Corte (BERGER, 1973).

Por toda sua singularidade e seus efeitos, o processo de impeachment é considerado como um remédio muito forte para a questão anunciada anteriormente, já que ele implica necessariamente um processo penal e só pode ser realizado a partir da constatação de um crime cometido pelo Presidente da República, crime este que é analisado pelo parlamento, uma instituição política e, por isso, pressupõe-se que a análise possa ser demasiadamente enviesada e partidária. Para corrigir tal pressuposto, em algumas constituições está previsto que a análise final do processo de impeachment será realizada pela Suprema Corte do país, cabendo a ela, conseqüentemente, referendar ou não o juízo realizado do parlamento.

Um exemplo de país que adota tal procedimento é o da Coreia do Sul, onde o impeachment já foi acionado em duas ocasiões, nos governos do Presidente Roh Moo-hyun, em 2004, e da Presidente Park Geun-hye, em 2017. No caso do Presidente Roh, a Corte Constitucional da Coreia do Sul derrubou a decisão do Parlamento da Coreia do Sul e devolveu o mandato ao presidente. Já no caso da Presidente Park, depois da aprovação de seu impeachment pelo Parlamento, a Corte Constitucional referendou a decisão e, portanto, a

presidente perdeu definitivamente seu mandato. O mecanismo adotado pela Coréia do Sul dá ao impeachment uma feição mais técnica ao processo, assegurando-lhe uma maior ênfase para o lado jurídico, já que no final das contas, responsabilidade sobre a conclusão do processo está com Corte Constitucional (pois esta sim, é detentora da palavra final para remover o presidente). O exemplo sul-coreano exemplifica a força que possui um processo de impeachment e, conseqüentemente, o quão complexo este é para se resolver o problema citado e demonstrado por Shugart e Carrey (1992).

Um dos paradigmas responsáveis por tamanha complexidade está justamente no papel que a eleição popular para presidente² possui dentro do sistema presidencialista. As eleições são responsáveis por tornar o sistema demasiadamente personalista, o que dificulta bastante a resolução das crises que podem surgir. A resposta mais simples para a pergunta exemplificada por Shugart e Carrey é facilmente encontrada nos sistemas parlamentaristas. Quando se encontram irregularidades com o governo, perda de apoio popular ou de apoio parlamentar, o parlamento aprova uma moção de desconfiança e um novo partido ou coalizão é chamado para governar.

No presidencialismo, para se resolver crises por meio de um recurso político como o impeachment, faz-se, antes, necessário um debate muito mais amplo e geral, que repercute na sociedade, a qual naturalmente há de emitir sua opinião. O fato de o presidente ter vencido uma eleição e, portanto, apresentar raízes com a população, torna a situação mais passional e polarizada. O que se agrava quando tais pontos convergem com a figura de um líder personalista e carismático ou demasiadamente ideológico, que leva, como veremos mais adiante, a acusações e insinuações a respeito da validade do processo constitucional de impeachment.

Isto porque o que se observa na Coréia do Sul não é a regra, mas sim a exceção. Na maior parte das Constituições que preveem o processo de impeachment, a base do processo está com o juízo político, como fica bem explícito na Constituição da República do Paraguai, que quando aborda o processo de impeachment o situa na Seção VI, intitulada: “Del Juicio Político”, dando, desse modo, ênfase à importância da parte política do processo.

O RITO DO IMPEACHMENT NO BRASIL

² É importante que tais eleições sejam limpas e verdadeiramente democráticas.

O impeachment foi previsto pela primeira vez na história do Brasil, a partir da Lei nº 1.079, de 1950, sancionada pelo Presidente Eurico Gaspar Dutra. A primeira utilização dessa Lei ocorreu em 1954, quando abriu-se o processo de impeachment contra o Presidente Getúlio Dornelles Vargas, sob a acusação de manter relações promíscuas e inconsistentes com seu cargo, por supostamente conceder apoio financeiro do Banco do Brasil (banco público à época) ao jornal Última Hora, de Samuel Weiner. O impeachment fora barrado pela Câmara dos Deputados e o inquérito, portanto, não fora instaurado, entretanto, a crise política o perseguiu até que em agosto desse mesmo ano, o presidente cometeu suicídio.

No Brasil, apenas mais dois processos de impeachment chegaram ao parlamento para serem julgados, foram eles o processo contra o Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, por crime de responsabilidade a partir das investigações da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que investigou as relações do presidente com seu ex-tesoureiro de campanha, Paulo César Farias, e também o processo contra a Presidente Dilma Vana Rousseff, em 2016, por crime de responsabilidade em decorrência das denominadas pedaladas fiscais e pela concessão de créditos suplementares sem a autorização do Poder Legislativo. Ambos os impeachments foram aprovados e os presidentes foram afastados de suas funções.

O impeachment no Brasil obedece, em princípio, aos dispositivos contidos na Lei nº 1.079, de 1950, na Constituição Federal e nos Regimentos Internos das Casas do Congresso Nacional. A Constituição Federal estabelece, principalmente nos artigos nº 51, 52, 85 e 86, as diretrizes básicas para o processo de impeachment, entretanto, as especificidades são melhor entendidas a partir da Lei nº 1.079, de 1950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, e a partir dos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que definem a tramitação do processo.

De acordo com a legislação brasileira, para se dar início ao processo de impeachment é necessário que cidadãos se manifestem, elaborando um pedido de denúncia contra o Presidente da República e apresentando-o à Câmara dos Deputados. O Presidente da Câmara dos Deputados é o responsável por analisar tal denúncia e dar seu juízo sobre a questão; aceitando ou rejeitando o pedido de denúncia. Caso seja aceito o pedido, a Câmara dos Deputados se mobiliza para a formação de uma Comissão Especial, destinada a emitir um parecer sobre a denúncia. Durante este período é dado ao Presidente da República o direito de manifestar e apresentar sua defesa perante a Comissão.

Aprovado o parecer da Comissão Especial (independente de sua conclusão, a favor ou contra a abertura do processo), torna-se necessário que dois terços dos deputados (342) votem a favor do processo para que o processo seja admitido e enviado ao Senado. Caso não se atinjam os dois terços, o processo é arquivado.

Chegando ao Senado é instalada uma comissão especial para analisar a admissibilidade da denúncia. Assim como na Câmara dos Deputados, independentemente do teor do parecer, ele segue para análise do plenário da Casa. Para o prosseguimento do processo, isto é, para sua admissibilidade, é necessário que o Plenário se manifeste por maioria simples. Após isso, o processo é instaurado e é aberto o inquérito.

O Presidente do Supremo Tribunal Federal assume, a partir dessa etapa, a condução do processo de impeachment no Senado. O Presidente da República é afastado do exercício do cargo por até 180 dias e o Vice-Presidente assume o comando do Poder Executivo. A Comissão Especial deve voltar a se reunir para ouvir a defesa, a acusação, as testemunhas e também para analisar os documentos pertinentes e elaborar um novo parecer, com base nos dados colhidos e na defesa.

Seguindo a Constituição, o processo de impeachment se encerrará com o julgamento, que ocorre em Sessão Plenária do Senado, presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, um procedimento de cunho jurídico, com a manifestação da acusação, da defesa e de testemunhas. Para que o Presidente da República seja condenado, é necessário que dois terços dos senadores (54) o julgue culpado. Após todo este trâmite, o Vice-Presidente é empossado e o Presidente recém-julgado perde o mandato.

O RITO DO IMPEACHMENT NO PARAGUAI

O instrumento do impeachment já foi utilizado três vezes no Paraguai, a primeira, em 1931, ainda sob a Constituição de 1870, teve o intuito de afastar o Presidente Guggiari. O segundo registro da realização de um processo de impeachment no Paraguai foi em 1999, quando tentou-se julgar o Presidente Cubas, o processo não fora concluído devido à renúncia do mesmo e sua consecutiva fuga para o Brasil. Por fim, presenciou-se mais recentemente, em 2012, o impeachment do Presidente Fernando Lugo, processo este que resultou em seu afastamento do cargo.

A primeira previsão constitucional de um processo de “juicio político” no Paraguai estava na Constituição Paraguaia de 1870, a qual em seus artigos 50, 56 e 57, determinava que

a Câmara dos Deputados possuía a prerrogativa de acusar perante o Senado, o presidente por mau desempenho, por crime no exercício de suas funções, ou ainda por crimes comuns. Para que a acusação seguisse para o Senado fazia-se necessária uma maioria de dois terços dos deputados. Logo, ao Senado cabia julgar a acusação apresentada pela Câmara dos Deputados. A Constituição esclarecia que o veredicto apresentado pelo Senado teria como efeito apenas a destituição da autoridade julgada, declarando-a incapaz de ocupar cargos públicos; os processos de cunho penal deveriam ser promovidos pela justiça comum.

Tal procedimento foi posto em prática em 1931, quando ocorreu a acusação da Câmara dos Deputados contra o Presidente José Patricio Guggiari, culpando-o pelo massacre de 23 de outubro de 1931. Na ocasião, o Presidente Guggiari colocou seu cargo à disposição do parlamento e ausentou-se de suas funções até a conclusão do processo que tramitou pela Câmara e pelo Senado durante seis meses e resultou em sua absolvição. O Presidente Guggiari retornou, pois, à presidência para a conclusão de seu mandato, entretanto, apesar de sua absolvição, seu partido, o Partido Liberal Radical Autêntico, saiu extremamente prejudicado perante a opinião pública após tal processo. O curioso é que após a saída de Guggiari, o Partido Liberal só conseguiu chegar à presidência em duas ocasiões e em períodos relativamente curtos, que foram com José Estigarribia (1939-1940) e depois apenas com Federico Franco (2012-2013), este último assumiu o poder após o impeachment de Fernando Lugo.

No caso do Presidente Raúl Cubas Grau, em 1999, o impeachment teve seu uso com um cunho maior de investigação judicial e criminal do que político. A principal acusação contra o Presidente Cubas era a de ser o mandante no assassinato de seu Vice-Presidente Luis Maria Argaña. Com o decorrer da tramitação de seu “juicio político”, manifestações populares contra o governo de Cubas resultaram em um total de sete mortes e vários feridos, e em vista da insustentável situação que enfrentava, Cubas renunciou ao mandato e asilou-se no Brasil como forma de evitar futuras complicações judiciais.

O último e mais recente caso paraguaio foi o polêmico processo contra o Presidente Fernando Lugo. Processo polêmico por ter durado menos de 48 horas desde a abertura do processo na Câmara dos Deputados e sua conclusão pelo Senado, que resultou na deposição do presidente. O processo foi aberto a partir da proposta do Deputado Luis Gneting, do Partido Colorado, de realizar o “juicio político” do presidente por mau desempenho de suas funções com base nos acontecimentos de Curuguaty, que resultaram na morte de dezessete pessoas, sendo seis policiais e onze camponeses.

Diferentemente da previsão legal que vigora no Brasil, a previsão do processo de “juicio político”, como é denominado o processo de impeachment no Paraguai, encontra-se apenas no Artigo nº 225 da Constituição Paraguaia. Com um texto enxuto e simples, a Constituição apenas determina quais são as autoridades que podem sofrer o processo de “juicio político”. Sobre o procedimento que se deve adotar, determina apenas que:

“La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”. (Constitución de la República del Paraguay, 1992, Sección VI, Artículo nº 225)

Isto posto, não é tão surpreendedor que o processo de impeachment contra o Presidente Fernando Lugo tenha por volta de 35 horas, enquanto o de Dilma Rousseff durou cerca de seis meses. A Constituição, por não determinar prazos e procedimentos, aliada à ausência de previsões legais, seja nos regimentos internos bem como na legislação ordinária, dá uma margem extremamente flexível para o andamento do processo, tanto para sua celeridade quanto para sua morosidade. À Corte Suprema de Justiça do Paraguai, portanto, não cabe constitucionalmente intervir ou dar juízo ao processo de Impeachment. Entretanto, no caso de Fernando Lugo, a Corte Constitucional do Paraguai se manifestou pela legalidade do processo.

Isto posto, fica evidente que o ponto mais polêmico do processo de impeachment no Paraguai recai justamente na inexistência de critérios e previsões legais a respeito do procedimento que deve ser adotado pelas casas durante o processo. Por se tratar de um processo de base jurídica, o direito à defesa e à acusação devem ser garantidos e respeitados. Em vista disso, uma questão se sobressai: como garantir o direito inalienável à defesa (e também à acusação) em um julgamento de cunho político e realizado por um júri composto de *partisans*. Esta crítica tem sido levantada pelos apoiadores do Presidente Lugo, tanto no Paraguai como na comunidade internacional.

Dessa forma, analisando a legislação paraguaia, a perda de maioria e da confiança em qualquer uma das duas casas pode ser definitiva para a queda de um presidente. Facto que se torna definitivamente pior no caso da perda da confiança do Senado, já que ele é o órgão responsável por julgar o presidente. A votação do impeachment do Presidente Lugo no Senado ilustra muito bem este fator.

A COOPERAÇÃO COMO INSTRUMENTO POLÍTICO DO PRESIDENCIALISMO

O dilema apresentado na seção anterior pode ser bem compreendido a partir da análise realizada por Linz (1990), na qual se evidencia a interpretação de que a eleição presidencial constitui um “jogo de soma zero”. Um jogo de soma zero se refere a uma disputa na qual o ganho de um competidor representa necessariamente a perda para o outro competidor; como em uma eleição presidencial na qual apenas um candidato será eleito presidente não importando a diferença de votos apresentada do vencedor para o segundo colocado.

Na Teoria dos Jogos a forma que se tem para solucionar um jogo de soma zero é conceder incentivos aos outros competidores em busca de uma cooperação. Jogos de soma zero tendem a escassos incentivos para a cooperação, entretanto, as consequências de uma eleição presidencial, na qual o vencedor leva tudo, podem seguir três rumos. Elas podem ser irrelevantes, quando o partido do presidente conquista além da vitória no executivo, uma maioria clara no parlamento que lhe conceda suporte para governar, pode ser caótica quando o partido do presidente é minoritário no parlamento, o que tende a ocasionar uma paralisia decisória, mas pode também ser amenizada a partir de uma cooperação entre os partidos no parlamento de forma a conceder ao presidente uma situação favorável de governo, algo que acontece a partir da formação de uma coalizão de governo³.

Entretanto não é apenas no momento eleitoral que temos um jogo de soma zero na política, é possível que os agentes políticos na dicotomia governo e oposição façam as alianças no sentido de conquistar uma maioria no parlamento, pois um dos ‘problemas’ do presidencialismo, na visão de Linz, é a dupla legitimidade gerada entre o presidente e o parlamento, já que ambos possuem a legitimidade do voto popular. Caso o presidente ganhe

³ Austen-Smith, David, and Jeffrey S. Banks. *Positive Political Theory II: Strategy and Structure*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

essa disputa, ele terá um parlamento que tenderá à amistosidade, entretanto caso perca, enfrentará uma maior hostilidade por parte do poder legislativo, o que certamente dificultará sua atuação como chefe de governo e poderá levar a uma paralisia decisória, que poderá acarretar em consequências mais graves a depender do cenário institucional de cada país⁴.

Em via de regra, em um cenário multipartidário, como é o caso de Brasil e Paraguai, há incentivos naturais para que os partidos façam alianças a partir de sua proximidade ideológica ou eleitoral. Quando se parte para uma análise das situações pelas quais passaram os governos de Dilma Rousseff e de Fernando Lugo, na busca pela governabilidade e manutenção da coalizão é possível perceber como há uma grande similaridade entre os dois casos.

“Most non-cooperative game theoretic models of government formation in parliamentary systems, starting with Baron (1991), analyze a two-step process: in the first step a formateur is selected, and then she makes a series of proposals to other parties. In presidential systems, however, the process follows a one-step game, where the president is always the formateur. As a result, the parties invited to participate in the cabinet have to compare the benefits from participating in government (i.e., receiving the portfolios, policy and agenda influence, and the spoils that may be related to the offer), to those they would obtain by rejecting the president’s offer (i.e., receiving nothing during the presidential term while waiting for the next election hoping to be electorally rewarded). Among a clear and present benefit and a conditional long-term gain, we believe that the choice is heavily tilted towards the first”. (ALEMÁN; TSEBELIS, 2011, p. 13)

Além da questão apresentada, a importância de uma coalizão majoritária está na própria sobrevivência do grupo diante de um impeachment. Como demonstrado por Eduardo Alemán e George Tsebelis (2011), na América do Sul o presidente tende a formar coalisões pois o nível de sucesso de gabinetes majoritários é mais elevado do que o de gabinetes minoritários no parlamento, logo o sucesso de um governo com um gabinete que dispõe de maioria no parlamento é o caminho para a implementação da agenda do grupo político, bem como de sua continuidade no poder.

⁴ Austen-Smith, David, and Jeffrey Banks. *Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes*. The American Political Science Review, vol. 82, no. 2, 1988.

O CENÁRIO POLÍTICO PARA UM IMPEACHMENT

A literatura sobre a deposição de presidentes considera como três, os principais pontos responsáveis por formar um cenário desfavorável ao presidente e que acarretam sua queda, sendo eles: (i) partido/coalizão do presidente minoritária no parlamento, (ii) cenário económico desfavorável (inflação elevada e falta de crescimento económico), (iii) escândalos de corrupção envolvendo o presidente ou membros de seu gabinete. Há também um quarto que fator não necessariamente precisa estar presente, mas que por vezes é relevante para as análises: (iv) manifestações populares nas ruas (HOCHSTETLER e EDWARDS, 2009).

Quando se dissecam os factos, podemos analisar que estes três pontos primeiro explanados, apresentados por Hochstetler e Edwards (2009) fazem parte do objetivo de cada governo. No cenário de democracia liberal, que predomina no Ocidente, espera-se que o governante ao ser eleito disponha de condições para implantar sua agenda, ao implantar seu programa de governo, obtenha sucesso económico e social, além de manter-se íntegro perante a justiça (DUNCAN, 1983).

Logo, os três pontos quando manifestados simultaneamente, externalizam um momento de grande instabilidade institucional para qualquer governo, seja ele presidencialista ou parlamentarista. Entretanto a forma como se lida com tal crise irá variar em cada contexto e sistema político. No parlamentarismo há modos menos traumáticos de lidar com a queda de um governo, enquanto no presidencialismo o grande remédio acaba sendo o processo de impeachment.

Como já visto anteriormente, para que um impeachment seja aprovado, não se faz necessário apenas que a oposição apresente uma maioria no parlamento, é preciso um domínio da oposição no parlamento, já que para a aprovação do processo de impeachment a votação deverá ser realizada a partir de uma maioria qualificada de dois terços dos membros de cada casa votando a favor do processo. Além disso, torna-se necessário um argumento jurídico para que o processo tenha legitimidade, o que dificulta a simples resolução de uma crise política através de meios puramente políticos.

O CENÁRIO POLÍTICO DO IMPEACHMENT CONTRA DILMA ROUSSEFF

Partindo para a análise do processo envolvendo a Presidente Dilma Rousseff, quando se considera o ponto (i), é possível perceber que a presidente desfrutava de um governo com maioria no parlamento, sendo válido lembrar que ela começou seu segundo governo com a coalizão mais ampla (com mais partidos) da história recente do país⁵. Entretanto uma coalizão muito extensa pode apresentar problemas, como carecer de coesão ideológica, ainda mais em um modelo pluripartidário como o que se tem no Brasil. A falta de coesão, a priori não é um problema grave para a governabilidade, já que pautando-se uma agenda mais moderada é natural que haja a construção de um consenso, equilibrando o custo de governo (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017).

Governos de coalizão tendem a ser governos em que os partidos coligados recebem recompensas ministeriais para garantir a governabilidade, tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo. Uma das dificuldades que se apresentaram para Rousseff fora que além de enfrentar pouca coesão ideológica, a presidente não conseguiu distribuir de forma proporcional seus ministérios entre os partidos da coalizão, desagradando alguns partidos de sua base⁶. Esta questão pode ser conferida quando analisamos a taxa de coalescência do último gabinete empossado pela presidente, em 2015. A taxa (ou grau) de coalescência utilizada aqui é baseada na proposta de Amorim Neto (2000), que tem a seguinte definição:

“Taxa de Coalescência do Gabinete (denominado Gabinete), se baseia no índice de proporcionalidade criado por Rose (1984) para medir a extensão do desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos produzido por uma dada eleição. Nesse estudo, ministérios e cadeiras substituem cadeiras e votos. A fórmula do indicador é a seguinte:

$$\text{Gabinete} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (|S_i - M_i|)$$

onde, M_i = % de ministérios recebidos pelo partido i quando o Gabinete foi nomeado; S_i = % de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado. O índice varia de zero (nenhuma correspondência entre a taxa de recompensas ministeriais e a porcentagem de cadeiras) a 1, número que define o

⁵ A base do governo de Dilma no início de seu segundo mandato era composta por dez partidos: PT-PMDB-PSD-PR-PP-PDT-PCdoB-PRB-PTB-PROS.

⁶<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>

limite superior de correspondência perfeita entre cotas ministeriais e pesos legislativos dos partidos.” (AMORIM NETO, 2000, p. 483).

Tabela 1.

Taxa de Coalescência do Gabinete de Dilma Rousseff (Outubro de 2015 a Março de 2016)				
Partidos	Cotas Ministeriais	S_i (%)	M_i (%)	$ M_i - S_i $
PT	9	17,30	29,00	0,1170
PMDB	7	20,23	22,58	0,0235
Bloco PP, PTB	2	23,46	6,46	0,1700
Bloco PR, PSD, PROS	2	22,00	6,46	0,1554
PRB	1	8,50	3,23	0,0527
PDT	1	5,00	3,23	0,0177
PCdoB	1	3,51	3,23	0,0028
S/Partido	8	--	25,81	0,2581
Total	31 pastas	100	100	0,6064

Elaboração própria.

A taxa de coalescência tem algumas implicações metodológicas, como por exemplo, considerar todos os ministérios como tendo o mesmo peso e relevância; para a taxa de coalescência não há diferença entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Pesca, apesar de haver uma clara distinção de dotação orçamentária e de capital político entre os dois ministérios. Entretanto esclarece Amorim Neto (2000), é deveras complicado quantificar estas diferenças e estabelecer normativamente os valores políticos de cada ministério. Apesar de tal questão, a taxa de coalescência continua válida para ilustrar como se dá a divisão de poderes dentro de uma coalizão, observando a composição do parlamento.

Como se pode observar na Tabela 1, que demonstra o grau de coalescência do último gabinete da Presidente Dilma Rousseff, é tem-se um grau de coalescência é maior do que 0,5%, apresentando, pois uma coalescência que tende a ser positiva, mas que apresenta

desigualdades nítidas na partilha dos ministérios. O maior bloco parlamentar⁷ do Congresso, constituído por PP e PTB tinha um espaço não tão privilegiado na coalizão, que se focou muito em concentrar ministérios no PT, partido da presidente. Outro ponto importante de se observar são os ministros de carácter mais técnico, não filiado a partidos políticos, que numericamente são a segunda maior força numérica no gabinete.

No Brasil, exemplo clássico do Presidencialismo de coalizão (Abranches, 1989), o cálculo do número efetivo de partidos⁸ em 2010 e em 2014 foi de, respectivamente, 10,36 e 13,22, números extremamente elevados quando comparado com outros países (GALLAGHER, 2018). Mais um ponto importante que ajuda a compreender a dinâmica partidária brasileira, que apresenta uma fragmentação elevada e partidos com pouca coesão ideológica, dando força a partidos *catch-all* e partidos cujo funcionamento se fundamenta na procura por *pork-barrells*.

Quanto ao ponto (ii), cenário económico desfavorável, nas últimas décadas o governo brasileiro teve de lutar contra o prejuízo propiciado pelo o elevado crescimento do débito público, aliado à alta na taxa de juros e a um significativo aumento no índice de inflação. Tais fatores aliados ao crescimento da taxa de desemprego prejudicaram a popularidade do Governo de Rousseff e de seu partido, tal fator aliado à crise mundial que abalou o mercado de commodities no mundo inteiro prejudicou o legado social proporcionado pelo Presidente Lula. Inevitavelmente este pode ser encarado como um dos fatores que levaram à insurgência da população contra o governo.

Quanto ao ponto (iii), escândalos de corrupção envolvendo a presidente, no caso de Rousseff, estes problemas começaram a ganhar destaque quando os casos de corrupção e de má gestão da Petrobrás começaram a ser investigados e a aparecer na mídia. Embora, de facto, não tenham ocorrido denúncias concretas de crimes que comprometessem diretamente a Presidente da República, o núcleo de seu governo ruía nestes casos. O mais notório que cabe mencionar foi o do Senador Delcídio do Amaral, líder do governo no Senado Federal, preso em flagrante por obstrução de justiça ao tentar impedir a delação premiada de um executivo da Petrobrás. A partir de então movimentações nas redes sociais e movimentos de ruas

⁷ Aqui dá-se a preferência para trabalhar com os blocos parlamentares por questões regimentais e considerando o funcionamento da câmara dos Deputados.

⁸ Calculado a partir do índice proposto por Laakso e Taagepera (1979).

ficaram em evidência, passeatas numerosas contra e a favor do governo se manifestavam de forma pacífica e sem violência policial⁹.

O cenário encontrado no Brasil, portanto, desencadeou um longo debate a respeito da manutenção ou não da Presidente Dilma Rousseff no poder. Os pontos (ii) e (iii) encontravam-se em evidência, porém a coalizão de Rousseff ainda lhe dava maioria na Câmara dos Deputados, para rejeitar a abertura do processo. A resposta para este problema estava nas mãos dos partidos da base, que possuíam a decisão de votar contra o impeachment, continuar na coalizão e sob o comando de Rousseff ou formar um governo com maior coesão ideológica e mais espaço para os partidos (BERTHOLINI e PEREIRA, 2017). Logo, foi com este dilema que o que restava de coesão na coalizão ruiu e a Presidente Rousseff perdera a votação na Câmara dos Deputados e o julgamento no Senado Federal.

O CENÁRIO POLÍTICO DO IMPEACHMENT CONTRA FERNANDO LUGO

Diferentemente do ocorrido com a Presidente Dilma Rousseff, que começou com uma coalizão majoritária e numerosa, Fernando Lugo encontrou um parlamento hostil e no qual suas bases eram minoritárias. O maior partido da coalizão era o Partido Liberal, adversário histórico dos Colorados¹⁰ e partido do Vice-Presidente Federico Franco. Sem experiência governamental prévia, mas contando com uma popularidade elevada, Fernando Lugo montou seu gabinete com vinte e uma pasta distribuídas entre três partidos. Quando analisamos o grau de coalescência desta coalizão (Tabela 2), evidencia-se que a coalizão de Lugo era administrada de forma pouco coesa.

Tabela 2.

Taxa de Coalescência do Gabinete de Fernando Lugo (Primeiro Gabinete de Lugo)				
Partidos	Cotas Ministeriais	S_i (%)	M_i (%)	$ M_i - S_i $

⁹ De forma análoga às manifestações contra o Governo de Fernando Collor e de forma antônima ao que ocorrera em Curuguaty, no Paraguai.

¹⁰ O Partido Colorado é o maior partido paraguaio e governou ininterruptamente o Paraguai por 61 décadas. Esta hegemonia só foi quebrada com a vitória eleitoral de Fernando Lugo, quando o Partido Colorado passou a fazer oposição a um governo pela primeira vez em sete décadas.

PLRA	5	89,65	23,80	0,6585
FG	5	6,89	23,80	0,1691
PDP	1	3,44	4,80	0,0136
S/Partido	10	--	47,60	0,4760
Total	21 pastas	100	100	0,3414

Elaboração própria.

A taxa de coalescência do primeiro e mais longo gabinete de Lugo comprova que esse carecia de proporcionalidade e diálogo com suas bases parlamentares. O partido que detinha quase noventa por cento das cadeiras da coalizão no parlamento, recebeu quase um quarto dos ministérios apenas. Tal fator resultou em uma taxa de coalescência de 0,3413, um índice baixo. Além de pouco proporcional, a coalizão carecia também de coesão ideológica; o Partido Liberal, a maior força da coalizão, era um partido histórico de direita, mas que neste caso se aliou com partidos que levantam as bandeiras da esquerda histórica, como é o caso do Partido Democrático Popular e da Frente Guasú, assim como com o próprio Lugo que tem sua trajetória ligada à movimentos sociais e à teologia da libertação¹¹ (BENTE, 1996; LACHI, 2010).

Marcello Lachi (2010, p. 37), sobre a aliança eleitoral formada para eleger o ex-bispo de Concepción, afirma: “la coalición que impulsó la candidatura de Lugo de alguna manera podría ser definida como ‘el PLRA más la izquierda’”. Apesar de toda a força que o PLRA possui no cenário paraguaio e possuía na coalizão, era a ala de esquerda no governo que ditava a agenda e se mostrava mais forte, o que causava divergências dentro do governo, o que se acirrou a partir de 2010¹² e chegou a um epílogo apenas em 2012.

Outro ponto válido de mencionar é a respeito do cenário partidário paraguaio. Quando calculamos o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados na legislatura de 2008, encontramos 3,43, o maior número desde a redemocratização, quando houve a transição de um sistema de partido hegemônico para um modelo que fica entre o bipartidarismo e o pluralismo limitado. A união da esquerda em torno de Fernando Lugo fora um dos fatores responsáveis por esta elevação. Após o impeachment de Lugo, na legislatura de 2013, o

¹¹ <https://www.religionenlibertad.com/fernando-lugo-confirma-que-la-teologia-de-la-liberacion-marcara-su-903.htm>

¹² <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3001201005.htm>

número efetivo de partidos diminuiu para 2,39, devido à vitória eleitoral do Partido Colorado (GALLAGHER, 2018; ABENTE BRUN, 2008).

Já referindo ao ponto (ii), cenário económico desfavorável, o governo de Fernando Lugo realizou esforços no sentido de melhorar o cenário socioeconómico do país, porém é válido lembrar que o Paraguai é país com a segunda maior taxa de pobreza da América do Sul, taxa esta menor apenas que a da Bolívia¹³, além de possuir uma das maiores taxas de concentração de terra do mundo (TURNER, 2014). Foi sob a ótica de combater tais questões que a plataforma eleitoral de Fernando Lugo saiu vitoriosa do pleito de 2008. Entretanto apesar dos cenários políticos e socioeconómicos desfavoráveis, o governo de Fernando Lugo manteve uma média de crescimento de 4,06% em relação ao PIB e manteve uma inflação média para o período de 4,5, número aceitável quando comparado ao histórico do continente sul-americano (Turner, 2014).

Logo se pode concluir que o ponto (ii) não se apresentou como crucial para a queda do presidente, bem como o ponto (iii), que diz respeito à escândalo de corrupção envolvendo o governo. No caso do Governo Lugo, havia descontentamento da oposição com alegados casos de corrupção¹⁴, mas quando analisamos este ponto é importante comentar a respeito de como a imagem do presidente foi muito abalada após a descoberta de filhos que tivera enquanto ainda servia como Bispo de Concepción¹⁵, algo que naturalmente tende a se acentuar, tendo em vista que o Paraguai é um dos países mais católicos do mundo.

De acordo com Hochstetler e Edwards (2009), há um quarto fator que nem sempre se manifesta, mas que por vezes é extremamente relevante para as análises: (iv) manifestações populares nas ruas. No caso de Fernando Lugo a oposição e seus ex-aliados usaram deste ponto para fundamentar o processo de impeachment. A partir do desastre que foi o Massacre de Curuguaty, que resultou na morte de seis policiais e onze manifestantes; Lugo fora responsabilizado pelo massacre e em seu “Juício Político” fora condenado a perder o mandato. Hochstetler e Edwards (2009, p. 50) explica que: “the variable most strongly and consistently associated with presidential failure is deaths of protesters who challenge the president”.

¹³ <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/no-se-puede-hablar-de-democracia-en-un-pais-con-40-de-pobres-dice-cartes-571472.html>

¹⁴ <https://www.ultimahora.com/ex-ministros-lugo-mas-causas-penales-que-los-federico-y-nicanor-n924445.html>

¹⁵ <https://www.ultimahora.com/cae-la-popularidad-lugo-confesar-que-tuvo-un-hijo-n213584.html>

O dilema que se viu no Brasil, onde uma argumentação jurídica consistente deu a coragem para o desmanche da coalizão, ocorrera primeiro no Paraguai em 2012. O cenário encontrado no país era de uma coalizão em ruínas e hostilidade do parlamento para com o presidente, além de preocupação com as eleições que ocorreriam no final do ano. Portanto, os incentivos que se manifestaram para o Partido Liberal foram três: (i) continuar como a força parlamentar da coalizão, entretanto com pouco poder de agenda e poucos ministérios; (ii) tornar-se oposição ao governo de Fernando Lugo; ou (iii) em vista do que ocorrera em Curuguaty, implicar um “juízo político” contra Lugo e empossar Federico Franco como presidente. O impeachment de Fernando Lugo resultou em 76 votos favoráveis na Câmara dos Deputados e apenas um voto contrário.

CONCLUSÃO

Quando o poder do presidente se esvaece, a partir da situação em que os quatro pontos de Perez-Liñán (2007) se manifestam, incentivos para que haja um plano de redistribuição do poder entre os atores políticos próximos se evidenciam; podendo a partir daí ocorrerem transições democráticas e institucionais, ou mesmo rupturas autoritárias e antidemocráticas. Sendo o impeachment um processo complexo e que necessita de um embasamento jurídico, e, do mesmo modo, mecanismos mais simples e menos traumáticos para a retirada de um presidente, como o *recall*, inexitem no presidencialismo, o cenário institucional dá incentivos para que haja uma ruptura, caso o presidente não tenha meios para controlar a situação.

Dilma Rousseff e Fernando Lugo não vieram dos quadros da política, nunca haviam disputado eleições antes da eleição presidencial. Rousseff ocupara cargos políticos, mas nunca fora candidata, já Lugo veio como um completo *outsider*, que renunciou à batina para se tornar político, o que evidencia que a falta de experiência política e de diálogo com parlamentares dificulta o trabalho do presidente, principalmente em coalizões pouco coesas e pouco harmoniosas. Pode-se, futuramente, adotar um rumo investigativo para que se detalhe melhor se há ou não uma suscetibilidade maior para presidentes sem carreira política para sofrerem a interrupção de seus mandatos.

Obviamente no presidencialismo de coalizão, outsider ou não, o presidente em um cenário ideal deverá conversar com parlamentares e compor bases, ceder ministérios, discutir sua agenda, manter um cenário econômico favorável, dispor de apoio popular e manter-se longe de escândalos de corrupção. Seu desempenho e sobrevivência dependerão de tais

quesitos, assim como acontece no parlamentarismo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENTE BRUN, D. “**Paraguay: ¿Jaque Mate?**”, em *Revista de Ciencias Políticas*, Santiago de Chile, Vol. 28, nº1, p. 329-345, 2008.

ALEMÁN, Eduardo; TSEBELIS, George. **Political Parties and Government Coalitions in the Americas**, in: *Journal of Politics in Latin America*, 3-28, 2011.

AMORIM NETO, Octavio. **Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil**. Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio. **The presidential calculus: Executive policy-making and cabinet formation in the Americas**. *Comparative Political Studies*, nº 39, agosto de 2006.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey S. **Elections, Coalitions, and Legislative Outcomes**. *The American Political Science Review*, vol. 82, no. 2, 1988.

AUSTEN-SMITH, David; BANKS, Jeffrey S. **Positive Political Theory II: Strategy and Structure**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2005.

BAMAT, Thomas (1983). **The Catholic Church and Latin American Politics**. *Latin American Research Review*, 18(3), 219-226. Retrieved from: <http://www.jstor.org/stable/2503032>

BENTE, Diego (1996). “**Un sistema de partidos en transición. El caso del Paraguay**”, em *Revista Paraguaya de Sociología*, año 27, nº 96.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. (2017). **Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro**. *Revista de Administração Pública*, 51(4), 528-550.

BENTE-BRUN, D. **People power in Paraguay**. *Journal of Democracy*, nº 10, julho, 1999, pp. 93-100.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2018.

CHEIBUB, J. A. **Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies**. *Comparative Political Studies*, 2002, nº 35, abril, pp. 284-312.

ESCAMILLA CADENA, A.; SANCHEZ GAYOSSO, R. **Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder.** *Estud. polít. (Méx.)*, México, n. 37, p. 111-141, abr. 2016.

GALLAGHER, Michael. **Proportionality, disproportionality and electoral systems,**

Electoral Studies 10:1 (1991), pp. 33–51

GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul (eds). **The Politics of Electoral Systems.** Oxford: Oxford University Press, 2008.

GALLAGHER, Michael, 2018. Election indices dataset at:

http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/ElSystems/index.php, accessed [05/08/2018].

HOCHSTETLER, K., and EDWARDS, M. E. **Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly**, in: *Journal of Politics in Latin America*, 1, 2, 2009. 31-57.

HOCHSTETLER, K. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul.** *Lua Nova*, São Paulo, n. 72, p. 09-46, 2007.

LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. **‘Effective’ number of parties: a measure with application to West Europe.** *Comparative Political Studies* 12:1 (1979), pp. 3–27

LINZ, J. J. **Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?** In: LINZ, J.; VALENZUELA, A. (orgs.). **The failure of presidential democracy.** Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.

MAINWARING, Scott. (1993). **Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination.** *Comparative Political Studies*. 26. 198-228.

NICKSON, A. **Paraguay: A Shift to the Left under Lugo?**. University of Birmingham: Published on openDemocracy, 2018.

PARAGUAY. **Constitución Nacional.** Asunción, CDE, 1992.

PEREIRA, Celina. **Medindo a governabilidade no brasil: O presidencialismo de coalizão nos governos FHC, Lula e Dilma.**

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SARTORI, G. **Comparative constitutional engineering.** 2^a ed. New York: New York University Press, 1994.

SHUGART, M. S., & CAREY, J. M. **Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics.** New York: Cambridge University Press, 1992.

TURNER, Brian. **Paraguay: la vuelta del Partido Colorado al Poder.** em *Revista de Ciencias Políticas*, Santiago de Chile, V. 34, n.º. 1, p. 249-266, 2014.

<http://www.ventanaabierta.edu.py/2016/10/11/juicio-politico-sus-pasos-casos-en-el-paraguay-la-constitucion-y-sus-garantias/>

<https://www.economist.com/node/21557802>

<http://www.paraguay.com/nacionales/los-pasos-para-el-juicio-politico-118493>

<https://www.religionenlibertad.com/fernando-lugo-confirma-que-la-teologia-de-la-liberacion-marcarasu-903.htm>

<https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/10/1930813-temer-e-o-presidente-mais-eficiente-na-relacao-com-o-congresso-desde-1995.shtml>

<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/502443-FILIACAO-A-NOVOS-PARTIDOS-ALTERA-COMPOSICAO-DE-BANCADAS-NA-CAMARA.html>

<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/veja-quem-sao-os-31-ministros-de-dilma-apos-a-reforma-ministerial/>

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft3001201005.htm>

<http://datos.congreso.gov.py/>