

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

LAÍS GABRIELLE ARAÚJO DA PALMA

O ENTARDECER DO EXECUTIVO EM TEMPOS DE INSTABILIDADE  
PRESIDENCIAL:  
processos de *impeachment* dos presidentes no Paraguai (2012) e no Brasil (2016)

FLORIANÓPOLIS

2017

**LAÍS GABRIELLE ARAÚJO DA PALMA**

**O ENTARDECER DO EXECUTIVO EM TEMPOS DE INSTABILIDADE**

**PRESIDENCIAL:**

processos de *impeachment* dos presidentes no Paraguai (2012) e no Brasil (2016)

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Franzoi Dri**

FLORIANÓPOLIS

2017

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota **9,5** à aluna Laís Gabrielle Araújo da Palma na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

**Banca Examinadora:**

-----  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clarissa Franzoi Dri – Orientadora  
Universidade Federal de Santa Catarina

-----  
Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges  
Universidade Federal de Santa Catarina

-----  
Doutoranda Letícia Cristina Bizarro Barbosa  
Universidade Federal de Santa Catarina

## AGRADECIMENTOS

Traçar a jornada até aqui significa reconhecer e valorizar imensamente as parcerias de caminhada ao longo da trajetória. O meu profundo agradecimento inicial segue admirado em direção aos meus pais, Maria do Carmo e Francisco. Obrigada pelo suporte e amor incondicionais em cada esquina da minha vida, pelas palavras sábias, pelos aprendizados ininterruptos, por acreditarem no potencial das escolhas e por me incentivarem a seguir sempre em movimento, aproveitando as oportunidades de ressignificação a cada passo. Tudo o que me constitui navega até vocês.

Gostaria de agradecer também aos meus irmãos, Thaís e Ícaro, pelas lentes diferentes que me proporcionam para a leitura da vida, pelo suporte constante, pela sinceridade e pelas opiniões sóbrias quando as minhas percepções parecem meio nubladas. Estendo o agradecimento a toda família, por manterem as minhas lembranças aquecidas e por demonstrarem que o ninho está sempre disponível e apto a acolher. Agradeço a Deus por isso e pela vida plena de possibilidades, que são belas para além do óbvio.

Ademais, agradeço à Nana, pela sintonia de pensamentos e pelas percepções sempre tão sensíveis, pelo incentivo e suporte inesgotáveis, além das epifanias em todos esses anos de amizade. Agradeço aos meus demais amigos baianos e aos meus queridos laços do Sul: Jaqueline, Andrei, Paula, Aline e Juliana pelos infinitos trabalhos, conversas e sorrisos; Laura, pelo companheirismo e por me lembrar sempre das possibilidades de mudança; Lúcia, pela gentileza e tanta solicitude, alvos de minha admiração; e Bruno, por me reconectar com o que há de mais natural e espontâneo; mesmo com os sobressaltos, obrigada por me deslocar da zona de conforto e por me mostrar a beleza de compartilhar cada mínimo momento.

Não poderia deixar de agradecer profundamente à minha orientadora querida e de longa data, Clarissa, pela sensibilidade, solicitude e amabilidade, acompanhadas de uma leitura sempre atenta e cuidadosa de todos os meus ensaios de escrita. Obrigada pelas lições proporcionadas no Oirã, tanto na pesquisa quanto na extensão, pelas sugestões certeiras e maravilhosas, pelos sorrisos e pelo companheirismo em diversas esferas; esse trabalho é em grande parte fruto desse acompanhamento sensível e criterioso.

Gostaria, ainda, de agradecer ao Oirã, grupo do qual grande parte de minha graduação é tributária, cujas diversas formações contemplaram pessoas maravilhosas com as quais pude aprender e ampliar os meus horizontes, ajudando a trançar possibilidades variadas de ser internacionalista. Em especial, agradeço a Gabriel por todas as fontes indicadas e pela leitura criteriosa e cheia de boas sugestões.

## RESUMO

Os processos de consolidação das instituições democráticas na América Latina abarcam episódios de tentativas, algumas bem-sucedidas, de destituição de presidentes eleitos, desde a redemocratização de meados dos anos 1980. Tal aspecto tem instigado uma literatura mais especializada que trata das chamadas crises presidenciais, as quais se referem a níveis extremos de conflitos entre o Executivo e o Legislativo em que um dos ramos eleitos do governo tenta dissolver o outro, conforme afirma Pérez-Liñán (2007, p.25). Um dos desfechos mais recorrentes de tais crises na região tem sido o processo de *impeachment* ou juízo político, que consiste na remoção de presidentes mediante um procedimento constitucional protagonizado, em geral, pelo Legislativo. Nesse sentido, o objetivo do trabalho aqui desvelado é compreender se os processos de *impeachment* levados a cabo no Paraguai (2012) e no Brasil (2016) responderam a aspectos políticos, midiáticos e sociais, em um contexto de declínio das intervenções militares e de crise econômica, ou à efetiva irresponsabilidade legal dos mandatários. Tal objetivo abrange as dimensões relevantes derivadas da leitura de Pérez-Liñán (2007), as quais funcionaram como lentes para a análise dos eventos de cada país. Ademais, a discussão insere-se em um contexto mais amplo de instabilidade presidencial na região, no marco da “terceira onda” de democratização, cujo traço relevante tem sido a ocorrência de democracias estáveis atreladas a governos instáveis. Justamente por isso, o estudo sobre a utilização de mecanismos legais para a remoção de mandatários via procedimento de *impeachment* aparece como tema pertinente de investigação, dadas a recorrência e a concentração em anos recentes ao nível regional. Para a análise, recorreu-se tanto à bibliografia acadêmica disponível sobre o assunto, quanto às disposições constitucionais, às peças jurídicas e às notícias veiculadas em jornais nacionais. Com efeito, a leitura multifocal dos casos paraguaio e brasileiro demonstra a relevância de se considerar os contextos de ocorrência, uma vez que a interação das variáveis ajuda a montar um quadro de referência para a interpretação dos desfechos. Vale ressaltar que, sobretudo, o aspecto institucional, observado na deterioração das relações entre o Executivo e o Legislativo, com fragilização da base de apoio do presidente no Parlamento e não ocorrência de um “escudo legislativo”, funcionou como elemento essencial para as remoções de Fernando Lugo, no Paraguai, e de Dilma Rousseff, no Brasil, ainda mais porque, no primeiro país, os demais elementos convencionalmente tratados pela literatura estiveram, curiosamente, ausentes. Tais processos são ainda mais relevantes porque se inserem em um contexto de reforço da instabilidade presidencial na América Latina, uma vez que a proximidade de ocorrência e o formato demonstram o transbordamento de experiências nacionais ao nível regional, algo já aventado pela literatura no concernente à institucionalização do presidencialismo na região. Trata-se, pois, de um esforço de pesquisa realizado praticamente em compasso temporal com a incidência dos eventos, o que abre espaço para a realização de profícuas investigações futuras.

Palavras-chave: *Impeachment*. Instabilidade presidencial na América Latina. Paraguai. Brasil.

## ABSTRACT

The processes of consolidation of democratic institutions in Latin America include episodes of successful attempts to remove elected presidents since a redemocratization in the mid-1980s. This aspect has instigated a more specialized literature dealing with the so-called presidential crises, that refers to extreme levels of conflict between the Executive and the Legislature in which one of the elected branches of government tries to dissolve the other, as stated by Pérez-Liñán (2007, p.25). One of the most recurrent outcomes of such crises in the region has been the process of impeachment or political judgment, which consists of the removal of presidents through a constitutional procedure usually carried out by the legislature. In this sense, the objective of this work is comprehend if the cases of the impeachment processes carried out in Paraguay (2012) and in Brazil (2016) respond to politicians, media and social aspects, in a context of decline of military interventions and economic crisis, or to the effective legal irresponsibility of the presidents. Such objective includes the relevant dimensions derived from the reading of Pérez-Liñán (2007), which functioned as lenses for an analysis of the events in each country. In addition, the discussion is part of a wider context of presidential instability in the region, within the framework of the "third wave" of democratization, whose relevant feature has been an occurrence of stable democracies tied to unstable governments. Precisely for this reason, the study on the use of legal mechanisms for the removal of agents through impeachment procedure is a relevant research topic, given the recurrence and concentration in recent years at the regional level. For an analysis, the academic bibliography available on the issues, the constitutional pieces, the juridical pieces and the newspaper articles were used. In fact, the multifocal reading of Paraguayan and Brazilian cases demonstrates the relevance of considering the contexts of occurrence, since the interaction of the variables helps build a frame of reference for an interpretation of the outcomes. It is worth noting that, above all, the institutional aspect, observed in the deterioration of relations between the Executive and the Legislative, with weakening of the support base of the President in Parliament and non-occurrence of a "legislative shield", functioned as an essential element for the removals of Fernando Lugo, in Paraguay, and Dilma Rousseff, in Brazil, especially since in the first country the other elements conventionally treated in literature were curiously absent. These processes are even more relevant because they are part of a context of strengthening presidential instability in Latin America, since the proximity of these events and the format demonstrate the overflowing of national experiences at the regional level, something already mentioned in the literature on institutionalization of presidentialism in the region. It is, therefore, a research effort carried out practically in time with an occurrence of events, which opens space for future research.

Keywords: Keywords: Impeachment. Presidential instability in Latin America. Paraguay. Brazil.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Gráfico 1- Votação de alguns partidos da base governista do governo Dilma.....	71
--	----

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANR-PC: Associação Nacional Republicana- Partido Colorado

CPI: Comissão Parlamentar de Inquérito

EPP: Exército do Povo Paraguaio

FMI: Fundo Monetário Internacional

MBL: Movimento Brasil Livre

OEA: Organização dos Estados Americanos

PC do B: Partido Comunista do Brasil

PDP: Partido Democrático Progressista

PDT: Partido Democrático Trabalhista

PIB: Produto Interno Bruto

PMDB: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PLRA: Partido Liberal Radical Autônomo

PP: Partido Progressista

PR: Partido da República

PRB: Partido Republicano Brasileiro

PROS: Partido Republicano da Ordem Social

PSD: Partido Social Democrático

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira

PT: Partido dos Trabalhadores

SD: Solidariedade

STF: Supremo Tribunal Federal

TCU: Tribunal de Contas da União

UNACE: União Nacional dos Cidadãos Éticos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>1. NOVA INSTABILIDADE POLÍTICA EM DEMOCRACIAS PRESIDENCIAIS..</b>	<b>13</b>
1.1. CRISES PRESIDENCIAIS: <i>IMPEACHMENT</i> COMO DESFECHO EMBLEMÁTICO? .....	17
1.2. DIMENSÕES RELEVANTES DOS PROCESSOS DE <i>IMPEACHMENT</i> EM DESTAQUE .....	24
1.2.1. Dimensão- contexto: intervenções militares em declínio e civis em ascensão? .....	25
1.2.2. Mídia investigativa e diversificação de fontes .....	27
1.2.3. Protestos populares em ebulição: pêndulo em movimentação .....	30
1.2.4. Determinantes institucionais: campo legislativo em destaque .....	32
1.3. CONSIDERAÇÕES PARCIAIS .....	34
<b>2. DESTITUIÇÕES EM PERSPECTIVA: OS CASOS DE <i>IMPEACHMENT</i> DO PARAGUAI (2012) E DO BRASIL (2016)</b> .....	<b>36</b>
2.1. BREVE HISTÓRICO DOS CASOS .....	37
2.1.1. Cenário do <i>impeachment</i> ao modo paraguaio .....	37
2.1.2. Cenário do <i>impeachment</i> ao modo brasileiro .....	42
2.2. DIMENSÕES DO <i>IMPEACHMENT</i> EM MOVIMENTO .....	51
2.2.1. As dimensões no caso paraguaio .....	51
2.2.2. As dimensões no caso brasileiro .....	61
2.3. CASOS EM PERSPECTIVA: TENDÊNCIA DAS DEMOCRACIAS PRESIDENCIAIS LATINO-AMERICANAS? .....	73
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>77</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>82</b>

## INTRODUÇÃO

Os processos de consolidação das instituições democráticas na América Latina abarcam episódios de tentativas, algumas bem-sucedidas, de destituição de presidentes eleitos, desde a redemocratização de meados dos anos 1980. Tal aspecto tem instigado uma literatura mais especializada que aborda as chamadas crises presidenciais, as quais se referem a níveis extremos de conflitos entre o Executivo e o Legislativo, em que um dos ramos eleitos do governo tenta dissolver o outro, conforme afirma Pérez-Liñán (2007, p.25). Trata-se de um fenômeno inserido em um contexto mais amplo de instabilidade presidencial, o qual tem como um dos possíveis desfechos a remoção de presidentes mediante o processo de *impeachment* ou juízo político. Coelho (2014, p. 7), em sua pesquisa sobre as crises presidenciais e quedas de mandatários da América Latina entre 1990 e 2012, apresenta que tal processo tem sido a estratégia mais utilizada para a remoção de presidentes. Apesar de não ser um mecanismo novo, a recorrência de evocação, para além até dos casos em que o desfecho não consiste na destituição do mandatário, coloca-se como emblemática para pensar na instabilidade de governos frente à estabilidade do regime democrático.

Cabe enfatizar que essa utilização reiterada do mecanismo, embora presente nas constituições republicanas há longa data, tem posto em questão a sua excepcionalidade ainda mais quando se considera o teor mais genérico que assume em algumas constituições latino-americanas, como se observa na paraguaia e, em alguma medida, na brasileira. Com efeito, emerge ao centro da cena a constatação de que as quedas de presidentes tendem a não mais acontecer com a ajuda de forças militares, mesmo que a experiência hondurenha de 2009 conteste um pouco esse padrão. Isto porque, em um contexto em que nem a população nem a opinião pública internacional avaliam positivamente o retorno do autoritarismo, as forças conservadoras avaliam o alto custo da realização de um golpe militar nos moldes clássicos (COELHO, 2014, p. 2).

Assim, a investigação mais detalhada das especificidades do processo de *impeachment*, inserido em um contexto mais amplo de deposições presidenciais desde os anos 1980, ganha relevo em um momento de frequente presença na retórica política dos países da região. Nesse sentido, a ocorrência dos procedimentos em 2012, no Paraguai, e em 2016, no Brasil, a despeito das diferenças temporais e de condução, figura como tema pertinente de estudo em se tratando de certa reafirmação de tendências regionais já observadas. Vale destacar que a perspectiva de que a utilização do *impeachment* presidencial tem ascendido

como um instrumento poderoso de destituição de presidentes sem a quebra da ordem constitucional encontra raízes em um contexto de mudanças mais abrangentes, como as lições políticas advindas das experiências ditatoriais dos anos 1960 e 1970, o fim da Guerra Fria, as alterações na Política Externa estadunidense e o novo papel das instituições internacionais (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 21).

Não obstante, a aplicação desse instrumento divide estudiosos no que tange à sua contribuição para o funcionamento do sistema presidencialista. Ives Gandra Martins (2016, p. 232), por exemplo, defende o mecanismo como um instrumento democrático e constitucional, a ser analisado de modo mais político do que jurídico pelo Congresso Nacional, ainda que não prescindia de regulamentação legal. Logo, sua utilização incidiria diretamente sobre um mau desempenho dos mandatários no exercício de suas funções. Marcus Melo<sup>1</sup> (2015) acrescenta que o mecanismo não corresponderia ao voto de desconfiança do parlamentarismo, na medida em que há uma grande variação de requisitos constitucionais e é demandada uma combinação excepcional de baixa popularidade presidencial com ínfimo apoio parlamentar, sendo que somente presidentes especialmente “fracos” sucumbiriam. Carlos Pereira<sup>2</sup> (2015) defende, ainda, que o processo de *impeachment*, longe de debilitar a democracia, acaba por fortalecê-la sobre novas bases, posto que os parâmetros de governabilidade são “recalibrados” e tal responsabilização de atores políticos institui um “processo de retroalimentação da virtude sobre os vícios”. Em apoio, José Álvaro Moisés, em entrevista à *BBC Brasil*<sup>3</sup>, deixou nítido seu prisma de que, a despeito do processo de *impeachment*, no caso brasileiro, ser “penoso e complexo”, configuraria um “bom remédio” para a democracia, à proporção que corresponderia a uma “cura” ao abuso de poder, principal “mal” da democracia, e garantiria uma “maior visibilidade” à importância da transparência para os governos. Por outro lado, há um grupo de autores apresentados ao longo do presente trabalho que, embora reconheçam a natureza constitucional do mecanismo, enfatizam o cenário político como mais complexo do que o direito, situando a ocorrência do procedimento em um ambiente regional e histórico mais amplo.

---

<sup>1</sup> MELO, Marcus André. Onde os fracos não têm vez. **O Estado de S. Paulo**. São Paulo. 12 maio 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,onde-os-fracos-nao-tem-vez,10000050658>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

<sup>2</sup> PEREIRA, Carlos. Os custos da falta de impeachment. **Cepesp**. São Paulo. 1 mar. 2015. Disponível em: <<https://cepesp.wordpress.com/2015/03/01/carlos-pereira-os-custos-da-falta-de-impeachment/>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

<sup>3</sup> COSTA, Camilla. Visões sobre o impeachment: 'Bom remédio para democracia'. **Bbc Brasil**. São Paulo. 30 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37216374>>. Acesso em: 05 jul. 2017.

Justamente nesse contexto de aumento da utilização do procedimento de juízo político como resolução de crises presidenciais, ganha contornos demarcados a seguinte indagação: nos casos de *impeachment* dos presidentes do Paraguai e do Brasil, houve irresponsabilidade legal desses presidentes ou destituição em virtude de fatores sociais, políticos e midiáticos, em um contexto de declínio das intervenções militares? Há um reforço da tendência à instabilidade presidencial na América- Latina?

Assim, o objetivo geral do trabalho consiste em compreender os processos de destituição de presidentes via mecanismo de *impeachment* no Paraguai e no Brasil à luz dos apontamentos da literatura sobre crises presidenciais. Para tanto, cabe, ao longo do trabalho, elencar brevemente as características principais das democracias presidenciais para em seguida definir e descrever o fenômeno das crises presidenciais, situando o *impeachment* como um dos desfechos possíveis. Feito isso, é válido sumarizar o respaldo teórico para a utilização de tal mecanismo, historicizar os eventos nos dois países, bem como analisá-los à luz das dimensões relevantes identificadas na leitura de Pérez-Liñán (2007), a saber: mobilização popular, incidência midiática e relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo, tendo como dimensão-contexto o declínio das intervenções militares. Por fim, é pertinente situar os dois casos em perspectiva, ponderando sobre as semelhanças e diferenças, assim como o cenário regional. Nesse ponto, cabe fazer a ressalva de que um aspecto essencial salientado pela pesquisa é de que a ocorrência dos processos insere-se em um contexto mais amplo de instabilidade presidencial na América Latina, o que sinaliza a transcendência de fronteiras quando se trata de compartilhamento de experiências nacionais. Isto porque, a própria derivação de dimensões relevantes de análise nos casos de remoções presidenciais, com ênfase aqui para alguns estudos do cientista político Pérez-Liñán (2003; 2007; 2008), decorre de pesquisas comparativas realizadas ao nível da região, permitindo a observação de alguns fatores em comum.

Nesse ínterim, a fim de que haja um cruzamento das informações apreendidas em cada país e de que seja possível traçar considerações mais abrangentes, faz-se válida a utilização do método comparativo para o estabelecimento de relações mais significativas. Cabe salientar que a acepção do termo “comparação” aqui referenciada é a adotada por Vigour (2005), em que consistiria no ato de destacar as diferenças e os pontos comuns consoante critérios definidos *a priori*. Nesse sentido, tendo em vista os elementos trazidos pela literatura no que tange ao processo de *impeachment*, pretende-se apreender as relações possíveis entre os casos de destituição dos presidentes nos dois países. Para tanto, há que se consultar tanto a bibliografia acadêmica já disponível, em maior quantidade no caso do Paraguai, como jornais

de maior circulação nacional que enfatizem a sucessão dos eventos. Ademais, dispositivos constitucionais também entram como fontes de consulta, haja vista a necessidade de situar legalmente a recorrência ao mecanismo. Vale mencionar que as dimensões para a análise dos casos remontam ao livro de Pérez--Liñán intitulado *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America* (2007), tendo como complemento as pesquisas bibliográficas que subsidiam a descrição de como cada dimensão funcionou no respectivo país.

Trata-se, pois, de um trabalho de natureza qualitativa, cujo propósito é investigar os determinantes dos processos de destituição dos presidentes via *impeachment* no Paraguai e no Brasil, de modo a compreender o desenrolar dos eventos em diálogo com uma abordagem recente do fenômeno das crises presidenciais. A ideia é investigar se o uso do mecanismo do *impeachment* se dá conforme o disposto na letra da lei e/ou se responde a processos políticos e sociais mais amplos, em geral distantes do que está escrito na lei.

Nesse sentido, no primeiro capítulo apresenta-se o aporte teórico a ser utilizado como base para as análises dos casos no capítulo seguinte. Desse modo, entram em cena discussões sobre as especificidades do sistema presidencialista em relação ao parlamentarista, a caracterização das crises presidenciais na América Latina, no marco do fenômeno da instabilidade presidencial, seguidas pela abordagem da utilização do mecanismo do *impeachment*. Ademais, demonstram-se as dimensões relevantes de análise derivadas da leitura de Pérez-Liñán (2007), cuja descrição será fundamental para a interpretação dos casos paraguaio e brasileiro.

À luz desses aportes teóricos, o segundo capítulo destina-se à análise pormenorizada dos casos de *impeachment* no Paraguai (2012) e o Brasil (2016), com uma breve sumarização dos eventos seguida da análise das dimensões supracitadas em cada caso. Ao fim do capítulo os episódios são colocados em perspectiva, consoante um esforço comparativo. Assim, observar-se-á se os dois casos têm características similares que permitiriam uma análise política e institucional do mecanismo do *impeachment* na América Latina, para além dos fundamentos legais, dentro do marco teórico dos elementos aportados pela perspectiva das crises presidenciais. Por fim, são feitos alguns apontamentos à guisa de conclusão, de modo que os objetivos da pesquisa sejam postos em cena sob o holofote dos resultados, assim como desafios da investigação e prospecções de análise sejam trazidos à discussão.

## 1. NOVA INSTABILIDADE POLÍTICA EM DEMOCRACIAS PRESIDENCIAIS

A discussão acerca das divergências entre regimes presidencialistas e parlamentaristas em termos de maior grau de estabilidade da democracia é um aspecto caro à política comparada, na medida em que suscita diferentes prismas de análise a depender do *locus* de enunciação. Com efeito, a possibilidade de identificar quaisquer tendências à instabilidade em democracias presidenciais demanda que se tenha em cena as especificidades e características de tal sistema, a fim de que se contextualize a utilização de seus mecanismos de ação. Isto porque, pretende-se entender se a utilização de um dos seus mecanismos, o *impeachment*, nos casos paraguaio e brasileiro respondeu mais a questões sociais, políticas e midiáticas, em um contexto de declínio de intervenções militares, ou à irresponsabilidade legal dos presidentes.

Para tanto, a distinção feita por Sartori (1994, p.83) entre sistemas democráticos políticos, presidencialistas ou parlamentaristas, cuja definição de um é a negativa da do outro, assume aqui especial importância. Nesse sentido, o primeiro critério apontado pelo autor para a presença de um sistema presidencialista é a ocorrência de eleições populares diretas para a escolha do Chefe de Estado. Além disso, observa-se que o governo, ou o Executivo, não é nem apontado nem dissolvido pelo voto parlamentar, e o parlamento não lidera ou dirige o Executivo. Nesse sentido, tem-se em cena a consideração de que ao Chefe de Estado está reservada uma margem de ação mais ampla, ainda que articulada com a atuação das demais instituições, como o Legislativo e o Judiciário. Para Coelho (2014, p.9-10) o caso latino-americano consistiria em uma manifestação de hiperpresidencialismo, já que, simultânea à delegação de poderes extraordinários aos mandatários, os quais possuiriam mais poderes do que o Legislativo no transcorrer dos anos 1990, estaria a cobrança de resultados quanto ao bem-estar efetivo da população. Disso deriva que, à luz de um contexto de agudização de condições sociais e econômicas insatisfatórias, caso as promessas de campanha não sejam cumpridas, o Congresso tende a sair vitorioso em um confronto com o Chefe do Executivo.

Não obstante as especificidades e os contextos de aplicação, eventuais comparações entre os sistemas presidencialista e parlamentarista constituem realidades presentes na literatura quando se trata de pensar no contrapeso entre os Poderes e na suposta maior eficácia de um em relação ao outro. Pérez-Liñán (2004, p. 113) argumenta que, no final dos anos 1980, alguns estudiosos do presidencialismo concluíram que os sistemas presidencialistas seriam mais propensos à ruptura democrática do que os parlamentaristas, porque os últimos possuiriam mecanismos voltados à garantia de unidade de propósito entre Executivo e a

Assembleia, a exemplo da dissolução do parlamento ou do voto de desconfiança, ao passo que os primeiros não costumam tê-los.

Em consonância com os estudos comparativos, Kada (2002, p.7) enfatiza que, ao contrário do sistema parlamentarista, no presidencialista a sobrevivência do Executivo não depende do Legislativo. Isto porque, se no modelo parlamentar o voto de desconfiança do parlamento converge em uma mudança de liderança do Executivo, no presidencialista o mandatário é eleito para um mandato fixo e não há a prerrogativa do voto supracitado, o que torna o *impeachment* um mecanismo passível de uso no período entre as eleições, aspecto melhor descrito nas seções que seguem. Cabe mencionar que não necessariamente essa ausência do voto de desconfiança é uma fraqueza do sistema, uma vez que o presidente eleito representa tanto a nação como os legisladores e tem responsabilidade para com os eleitores também.

Ainda consoante o autor supramencionado, no sistema parlamentarista o Executivo está mais atento às reações do Legislativo às suas propostas e implementações, haja vista a necessidade de manter o suporte desse ramo e permanecer em atividade. Já no presidencialismo não há a mesma necessidade, podendo o presidente ser menos responsivo ao dispor, por exemplo, da prerrogativa de emissão de decretos. Um aspecto que age contra um presidente minoritário é que o processo de *impeachment*, em geral, não impõe aos legisladores o risco de eleições antecipadas ou perda de assento na legislatura<sup>4</sup>, o que contrasta com o sistema parlamentarista na medida em que no último é dada ao gabinete a opção por uma eleição antecipada em caso de voto de desconfiança do parlamento.

Após essa apresentação das especificidades dos sistemas, cabe situar que os processos de interrupção no funcionamento regular do Executivo nos sistemas presidencialistas latino-americanos demonstram que, a partir dos anos 1990, parecem ter emergido mais claramente na região democracias estáveis atreladas a governos instáveis, na medida em que treze presidentes eleitos foram retirados dos seus cargos ou forçados a renunciar entre 1985 e 2005 (PÉREZ-LIÑÁN, 2008, p.106), a saber: Hernán Siles Zuazo (Bolívia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram Ortiz (Equador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguai, 1999), Jamil Mahuad (Equador, 2000), Alberto Fujimori (Peru, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina,

---

<sup>4</sup> Há poucos países cuja constituição dispõe sobre um tipo de pena a legisladores que iniciam um processo de *impeachment*, a exemplo do Cazaquistão, onde os deputados que iniciam a acusação contra o presidente são removidos se não houver alguma decisão dentro de dois meses ou da Guiana, onde o presidente pode dissolver a Assembleia Nacional dentro de três dias de sua resolução de removê-lo (KADA, 2002, p. 10).

2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolívia, 2003) e Lucio Gutiérrez (Equador, 2005). Até o ano de 2016, mais três casos somaram-se a estes, quais sejam: José Manuel Zelaya Rosales (Honduras, 2009), Fernando Armindo Lugo de Méndez (Paraguai, 2012) e Dilma Vana Rousseff (Brasil, 2016). Com efeito, o que se tem em cena como novidade, em contraposição à tendência anterior à redemocratização de meados dos anos 1980 na região, é que a saída de presidentes antes do término dos mandatos não tem convergido necessariamente em rupturas democráticas.

Dentre os fatores explicativos desse paradoxo estão o fim da Guerra Fria, as mudanças na Política Externa dos Estados Unidos, os aprendizados políticos advindos das experiências militares ditatoriais nos anos 1960 e 1970 e o novo papel desempenhado por instituições internacionais (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.3). Tal arranjo de circunstâncias tece um contexto no qual as elites civis, na impossibilidade de recorrerem à intervenção militar<sup>5</sup>, precisam do suporte de disposições constitucionais para a resolução de suas disputas, sendo o processo de remoção do presidente via *impeachment* um dos mais significativos instrumentos para destituir “presidentes ‘indesejáveis’ sem destruir a ordem constitucional” (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p.3).

Essa saída antecipada de mandatários é definida por Ollier (2008, p. 74) como um novo padrão de instabilidade presidencial<sup>6</sup> e satisfaz ao duplo objetivo apresentado pela autora de situar a instabilidade no presidente, evitando colocá-la no presidencialismo em si; e de diferenciar esses episódios das pretéritas rupturas democráticas, mais associadas à mudança de regime. Assim, tal autora desvincula a ideia da suposta instabilidade idiossincrática ao sistema, tese defendida por Juan Linz (1990), ao constatar que não necessariamente o esquema institucional seria o causador da ruptura democrática. Para esse último autor, a maioria das democracias estáveis do mundo constituem sistemas parlamentares, cujo Executivo é derivado de maiorias legislativas das quais depende para sobreviver (LINZ, 1990, p.51). Logo, a instabilidade do presidencialismo estaria incrustada em seu próprio desenho institucional, em que as constituições incorporariam proposições paradoxais, a saber: criam um forte Executivo com suficiente legitimidade plebiscitária para fazer frente aos interesses particularistas do Legislativo, mas contêm uma forte suspeita em

---

<sup>5</sup> Cabe enfatizar que o processo de destituição do presidente hondurenho Manuel Zelaya em 2009 pelas Forças Armadas, ainda que com a anuência da Corte Suprema, destoa em certa medida dessa tendência (LLANOS & MARSTEINTREDET, 2010).

<sup>6</sup> Pérez-Liñán (2008, p. 107) atenta para a diversidade de sinônimos utilizados para a descrição de um mesmo objeto, como quedas presidenciais (Hochstetler, 2008), fracassos presidenciais (Edwards, 2007), remoção do presidente (Pérez-Liñán, 2007) ou presidências interrompidas (Kim & Bahry, 2008; Negretto, 2006; Valenzuela, 2008).

relação à personalização do poder, dispondo de provisões para frear ações arbitrárias desse mesmo Executivo, como o *impeachment* (LINZ, 1990, p.53-54). Ollier (2008, p.74), ao seu turno, assume que as quedas recorrentes de presidentes fariam menção à dinâmica política de democracias de baixa institucionalização, a partir da percepção de que a debilidade institucional implica que a rotinização das regras e dos procedimentos se dá de modo parcial, não sendo viável pensar nas instituições por si mesmas como propiciadoras de instabilidade. Em outras palavras, o problema não estaria no sistema presidencialista em si, mas no fato de que a sua aplicação na região não se dá de modo pleno. Tal perspectiva de análise é interessante no presente trabalho quando se tem em cena a intenção de compreender se as destituições dos presidentes do Paraguai e do Brasil responderam mais a aspectos institucionais, midiáticos e sociais do que a não observância dos mandatários das disposições legais. Portanto, a questão não estaria no presidencialismo em si, mas em como tem funcionado ao nível regional, sobretudo em anos recentes.

Nesse ínterim, faz sentido a descrição de Ollier (2008, p.74) de que a instabilidade deriva de três causas inter-relacionadas, quais sejam: a relevância da liderança presidencial (causa motora), o processo político (causa decisória) e a mobilização social heterogênea (causa demandante). A primeira faz menção à forma de governar do presidente, a qual implica os vínculos com o partido, com os outros poderes do Estado e com a sociedade em geral. A segunda interage diretamente com o nível de institucionalização, já que uma democracia presidencialista de baixa institucionalização orbita ao redor do confronto entre presidente e oposição, entrando em cena as distintas fontes do poder partidário e a alta fragmentação inter ou intrapartidária. O terceiro, por fim, faz alusão à heterogeneidade que caracteriza as mobilizações populares contra o presidente relacionadas à baixa popularidade presidencial que está atrelada às destituições. Com efeito, tais apontamentos lançam luz para a análise dos casos concretos que são alvo dessa pesquisa, na medida em que constituem aspectos relevantes a serem observados na análise, assim como dialogam com as reflexões de Pérez-Liñán (2007) adotadas como base do trabalho e descritas mais adiante.

Desse modo, ao se considerar que os casos recorrentes de *impeachment* na região ocorrem no marco do fenômeno da instabilidade presidencial, vale reter a síntese operacional de Pérez-Liñán (2008, p.107) de que a instabilidade se refere a eventos nos quais os presidentes eleitos têm que concluir os seus mandatos antes do tempo por motivos políticos alheios à sua vontade. À luz desse contexto, emerge como emblemática a ocorrência de crises

presidenciais<sup>7</sup>, as quais fazem menção à tensão institucional, sobretudo, entre o presidente e o Congresso, tal como já mencionado. Consoante Pérez-Liñán (2007, p.25), tal termo alude a níveis extremos de conflito entre o Executivo e o Legislativo em que um dos ramos eleitos do governo tenta dissolver o outro. Esta definição abarca, operacionalmente, quaisquer processos em que o Congresso tenta remover o presidente de seu cargo, o presidente tenta fechar o Congresso ou um dos dois poderes apoia um movimento militar ou civil um contra o outro (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 7). Tem-se, pois, que há diferentes alternativas para a resolução dessas crises, mas o foco do trabalho se encontra na primeira possibilidade apresentada, isto é, na remoção do presidente articulada pelo Congresso, com destaque para a utilização do mecanismo do *impeachment*. Nesse sentido, para compreender os determinantes dos processos levados a cabo no Paraguai e no Brasil, para além das disposições constitucionais, há que se ter um olhar mais amplo do contexto em que se insere o uso desse mecanismo e dos possíveis desfechos. Assim, as seções que seguem se destinam a uma compreensão mais específica das destituições presidenciais via *impeachment*, começando pela descrição do contexto, no marco da redemocratização da região e da ocorrência de crises presidenciais. Em seguida, descrevem-se mais detidamente as dimensões relevantes de análise do *impeachment* que serão a base para pensar os casos paraguaio e brasileiro no segundo capítulo e, por fim, são apresentadas algumas impressões parciais dos apontamentos teóricos para aplicação posterior aos casos concretos.

### 1.1. CRISES PRESIDENCIAIS: *IMPEACHMENT* COMO DESFECHO EMBLEMÁTICO?

Tendo em vista as especificidades do sistema presidencialista e a sua ocorrência na América Latina sob a forma de instabilidade presidencial, é possível dedicar maior atenção na presente seção ao contexto de ocorrência das saídas antecipadas de presidentes via *impeachment* para entender se as destituições perpetradas nos dois países sul-americanos reforçam o padrão de instabilidade presidencial regional. Vale enfatizar que a incidência

---

<sup>7</sup> Coelho (2014, p. 26-27) propõe o conceito mais refinado de “crises políticas com real chance de queda do Executivo”, definido como “qualquer evento ou conjuntura crítica em que um presidente (chefe de governo) eleito democraticamente enfrenta a real possibilidade de fim antecipado de seu mandato constitucional”. Seria uma alternativa à crítica feita ao conceito de Pérez-Liñán (2007) pela suposta consideração exclusiva deste do presidente e do Congresso como atores primordiais, negligenciando outros agentes salientes como o Judiciário, os militares e a sociedade civil organizada em movimentos sociais. Não obstante, é feita a opção pela definição de Pérez-Liñán, posto que os casos em análise configuram situações nas quais houve efetivamente a remoção dos mandatários, além de que esse autor descreve no livro utilizado como base outras dimensões relevantes, como a mídia e os protestos populares, não dedicando atenção exclusiva ao presidente e ao Congresso, tal qual aponta a crítica.

recente de destituições presidenciais ganha mais relevo por ter lugar em plena “terceira onda” de democratização a partir de 1978, quando, após a persistência de regimes autoritários, a democracia mostrou-se mais duradoura, ampla e compreensiva, a despeito da falência em promover crescimento, reduzir pobreza, amenizar desigualdades e endereçar mais efetivamente a questão do crime, conforme apontam Mainwaring e Pérez-Liñán (2005, p. 1-2). Tais autores argumentam que, depois de 1978, a democracia tem sobrevivido em países pobres, como Bolívia e Nicarágua, em países com as piores distribuições de renda do mundo, a exemplo do Brasil e da Guatemala, naqueles com profundas divisões étnicas, como Bolívia, Brasil, Guatemala, Peru, Equador e, ainda, naqueles que têm tido um desempenho econômico muito fraco (PÉREZ-LIÑÁN & MAINWARING, 2005, p. 5).

A utilização do conceito de “ondas de democracia” remonta à Huntington (1991, p.15), o qual apregoa que “uma onda de democratização é um grupo de transições de regimes não democráticos para os democráticos que ocorre dentro de um período de tempo específico e que ultrapassa em número transições na direção oposta”. Assim, o autor periodizou três grandes “ondas” globais de democratização, a saber: 1828-1926; 1943-1962; e 1974-1991, ano este em que escreveu o seu livro. Hagopian e Mainwaring (2005, p. 16) propõem uma definição operacional das “ondas”, a saber: um tempo contínuo durante o qual há um sustentável declínio do número de regimes autoritários. Assim, apontam que a “primeira onda” de Huntington tivera parca influência na América Latina, pois envolvera apenas alguns países, como Argentina, Chile, Uruguai e, em alguma medida, a Costa Rica. Posto isto, consideram que duas “ondas de democratização” tiveram lugar na América Latina: entre 1956 e 1962; e a partir de 1978. O primeiro período corresponde à “segunda onda” de Huntington e possui uma duração de seis anos e expansão de democracias e semidemocracias do número cinco, em 1955, para o doze, em 1961, sendo seguidos por quinze anos contínuos de regressão democrática ou estagnação. O segundo período, por sua vez, representa a “terceira onda” e possui um escopo e uma duração muito maiores, com expansão de cinco casos em 1977 para dezoito em 1991, sendo seguida, a partir de 1992, por oitos anos de estabilidade democrática ou crescimento entre 1993 e 2000 (HAGOPIAN & MAINWARING, 2005, p. 19).

Vale frisar que a definição de democracia aqui ressaltada à luz da descrição minimalista procedural é de que ela seria um regime político

- a) que promove eleições competitivas livres e limpas para o Legislativo e o Executivo; b) que pressupõe uma cidadania adulta abrangente; c) que protege as liberdades civis e os direitos políticos; d) no qual os governos eleitos de fato

governam e os militares estão sob controle civil (MAINWARING, BRINKS & PÉREZ-LIÑÁN, 2001, p. 645).

À luz da “terceira onda” democrática experienciada, é válido situar que a classificação de regime político aqui esposada é a tricotômica desenvolvida por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001, p.646) após estudo de dezenove países latino-americanos de 1945 à 1999, a qual divide os regimes em democráticos, semidemocráticos e autoritários. Os regimes democráticos seriam aqueles detentores das quatro condições ontológicas, a saber: eleições livres e justas, votos que abrangem a maioria da população adulta; liberdades civis respeitadas e ausência de interferência militar em assuntos civis. Já os regimes autoritários seriam definidos como todos aqueles claramente não democráticos ou com violações flagrantes de um dos critérios; e os semidemocráticos como os que violam parcialmente um dos critérios, isto é, quando há alguma margem de incerteza sobre a ausência dos mesmos. Essa classificação é aqui relevante, posto que contextualiza a ocorrência de governos instáveis com democracias estáveis (PÉREZ-LIÑÁN, 2007), reforçando que as destituições de presidentes no período pós- redemocratização não têm incorrido necessariamente em rupturas democráticas, haja vista que, aparentemente, há preservação de liberdades civis, não há participação militar, as próximas eleições agendadas tendem a acontecer nos prazos definidos e o sufrágio compreende a maior parte da população adulta.

Nesse sentido, no contexto da “terceira onda” de democratização e à luz da ocorrência de instabilidade presidencial, emergem as crises presidenciais descritas por Pérez-Liñán (2007, p. 25), reiteradas aqui como sendo episódios caracterizados por níveis extremos de conflito e pela decisão de um ramo eleito de dissolver o outro a fim de reformular a sua composição. Desse modo, o elemento essencial para a definição do conceito seria a tensão institucional, sobretudo a que se dá entre o presidente e o parlamento (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Assim, como já mencionado, crises presidenciais cobririam operacionalmente as situações em que: 1) o presidente tenta fechar o Congresso; 2) o Congresso tenta remover o presidente do seu cargo; ou 3) um dos poderes confere apoio a um movimento civil ou militar contra o outro (PÉREZ-LIÑÁN, 2003, p.151-152). Há que se ter em conta que tal autor afirma que as crises presidenciais podem convergir em diferentes resultados alternativos<sup>8</sup>, podendo ou não romper com a estabilidade democrática, sendo a remoção presidencial uma das possibilidades de resolução.

---

<sup>8</sup> Pérez-Liñán (2007, p. 48- 60) descreve nove tipos ideais para a resolução de crises presidenciais, com ruptura ou não do regime democrático. O primeiro grupo inclui a derrubada do presidente, o fechamento do Congresso, a dissolução do Executivo e Legislativo, o golpe Legislativo, o autogolpe e a ditadura de curto-termo. O segundo abarca a remoção do presidente, a dissolução do Congresso e a estabilização com mútua sobrevivência.

Adicionalmente, é preciso considerar que a mudança no contexto regional após a “terceira onda” de democratização impôs novas condições para a resolução de crises presidenciais, na medida em que, com a retirada do ativismo militar, as elites civis foram forçadas a encontrar formas constitucionais de resolver suas disputas. De tal processo, destacam-se três consequências: os conflitos entre Executivo e Legislativo tornaram-se menos ameaçadores à estabilidade dos sistemas presidenciais; a alteração da responsabilidade dos dois ramos eleitos fez com que os legisladores ocupassem uma posição mais segura no enfrentamento com o chefe do Executivo; e legisladores agora estariam mais sujeitos às pressões de outros atores sociais e políticos (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 62).

Desse modo, considerando que há diferentes desfechos possíveis para tais crises, à luz das mudanças regionais supramencionadas, é relevante para o trabalho que se desvela enfatizar que, apesar dos processos de remoção ocuparem categorias mais abrangentes, como renúncias forçadas, eleições antecipadas e golpes de Estado malsucedidos, o protagonismo parece repousar, talvez por seu revestimento legal, no instrumento do *impeachment*. Tal ferramenta representa uma figura constitucional fundamentada na ideia do contrapeso de poderes, em que se outorga ao Congresso a possibilidade de alterar o mandato fixo do primeiro mandatário (RODRIGO, 2011). Com efeito, em um sistema presidencialista, o processo de *impeachment* é definido por Hinojosa e Pérez-Liñán (2002, p.1) como um julgamento político do presidente autorizado por um corpo legislativo e realizado tipicamente por uma instituição política separada, como uma segunda câmara ou o judiciário, por exemplo. Ainda conforme tais autores haveria três modelos básicos de ocorrência do *impeachment*, quais sejam: o modelo estadunidense, adotado pela maioria dos sistemas presidencialistas, no qual a câmara baixa inicia a acusação e o Senado funciona como júri; o modelo judiciário-dominante descrito por Kada (2000), em que o Congresso autoriza o julgamento a ser desempenhado pela Suprema Corte; e o modelo unicameral, no qual o mesmo corpo legislativo que inicia a acusação é responsável pelo seu julgamento. Todos os três modelos compartilham o fato de que um alto crime ou delito do presidente precisa ser documentado para que o *impeachment* entre em cena e um voto adverso do Congresso é imprescindível para que o presidente seja removido, ainda que não seja suficiente no caso do sistema judiciário-dominante (HINOJOSA & PÉREZ-LIÑÁN, 2002, p.1-2). Já é possível antecipar que o modelo estadunidense será o tomado como base, uma vez que é o adotado no Paraguai e no Brasil, tal como regulamentado em suas constituições, conforme será visto adiante.

Segundo Baumgartner (2003, p.13), o processo se desenrolaria em vários estágios, a começar pelas alegações de infrações supostamente cometidas pelo presidente ou seus associados. Essas alegações emanam do Legislativo, de um comitê de acusação especial ou investigativo, de figuras públicas proeminentes, como elites ultrajadas, ou dos noticiários, sendo que duas condições precisam ser preenchidas para a instauração do processo e seu eventual êxito, a saber: boas razões para acreditar no envolvimento pessoal do presidente nos delitos; e consideração comumente aceita de tal delito como uma violação de conduta. No próximo estágio, o escândalo adentra nas esferas do governo, aparecendo tipicamente na câmara baixa do Legislativo, onde um ou mais membros clamam pela investigação do presidente. Se bem-sucedido, um comitê especial pode ser instaurado, tingindo de um tom combativo a disputa que se estabelece entre as tentativas do presidente de manter um campo legislativo e as da oposição de formar uma coalizão pró-*impeachment*. Quando o *impeachment* assume um caráter formal, conforme continua Baumgartner (2003), três fases se desenham, quais sejam: 1) acusação e/ou investigação; 2) deliberação e votação; e 3) julgamento. A primeira emerge quando o escândalo já ganhou grande projeção, demandando do Legislativo ou da Corte Suprema necessária contemplação formal, seja via resolução derivada de comitês do Legislativo seja por meio de um corpo investigativo ou promotor designado pelo Legislativo ou tal Corte. A segunda ascende quando um comitê legislativo ou outros corpos relevantes formalmente recomendam que o Legislativo como um todo ou a Suprema Corte solicitem a instauração de um julgamento de *impeachment*. A terceira, por fim, trata do julgamento propriamente dito e é conduzido pela alta Casa do Legislativo, pela Alta Corte ou pelos dois e decide se o presidente permanecerá no cargo ou sofrerá, em alguns casos, acusações criminais. Desse modo, é possível antever que tais fases serão melhor explicitadas na historicização dos casos no Paraguai e no Brasil a ser realizada no segundo capítulo, uma vez que coincidem com disposições constitucionais acerca do procedimento do *impeachment*.

Consoante Pérez-Linán (2007, p.9), esse procedimento emerge como um dos possíveis resultados para as referidas crises, sendo que sua utilização não seria somente um recurso legal para a remoção de presidentes culpados por altos crimes, mas representaria um mecanismo institucional empregado contra presidentes que conflitam com uma “legislatura beligerante”. Em outras palavras, o autor sugere que o *impeachment* pode não ser usado adequadamente, como quando responde mais a questões partidárias do que ao propósito de punir delitos dos presidentes. Com feito, esse procedimento seria um dos desfechos possíveis das crises presidenciais e vem aparecendo com frequência recorrente na América Latina,

somando-se aos seis processos<sup>9</sup> levantados pelo autor entre 1992 e 2004, aqueles ocorridos no Paraguai, em 2012, e no Brasil, em 2016. Em suma, o que se observa é uma concentração de processos de *impeachment* em poucos anos na região, fazendo emergir questionamentos acerca da excepcionalidade do seu uso e da possibilidade de emergência de certo padrão nas relações ordinárias entre as instituições políticas. Pérez-Liñán (2007, p.6) sumariza, ainda, que durante a última década o espectro do *impeachment* ameaçou presidentes em Madagascar (1996), nas Filipinas (2000), na Nigéria (2002), em Taiwan (2000), na Rússia (1998-1999), na Lituânia (2004) e na Coreia do Sul (2004), o que o torna o seu estudo ainda mais necessário.

Em conformidade com esse diagnóstico de intensificação de casos a partir dos anos 1990, Baumgartner (2003, p. 2) assume que o *impeachment* é mais um procedimento político do que legal, sendo que representa um fundamento essencial da democracia no sistema presidencialista por ser o instrumento último de fiscalização do presidente em um modelo cuja estrita divisão de funções visa à estabilidade do Executivo. Ao sistematizar a literatura corrente sobre o tema, a autora ressalta justamente a presença de apenas poucos estudos de cientistas políticos sobre um tema que aponta como de natureza essencialmente política, sendo a maioria dos trabalhos descritivos, produtos de jornalistas, historiadores, acadêmicos legalistas ou informantes internos, bem como estudos limitados a casos individuais de *impeachment* nos Estados Unidos. Em outras palavras, a maior parte dos estudos tem sido feita por pesquisadores que adotam uma abordagem não política ou não sistemática do processo. É importante atentar para isso, porque, como o procedimento é constitucional, parcela significativa das reflexões tende a descrever os delitos cometidos pelos presidentes e o que a autora e os autores aportados até então chamam a atenção é que se faz necessário atentar para o contexto de ocorrência, sobretudo quando se tem em vista a tensão institucional entre o Executivo e o Legislativo. Com efeito, para ter respaldo constitucional, os processos acontecem sob a alegação de crime cometido, mas é preciso entender as condições de emergência, ainda mais quando o mesmo crime pode levar ou não a uma destituição, a depender da conjuntura, como se verá adiante na análise do caso brasileiro, em que a condenação de Dilma Rousseff foi pautada em infração à Lei de Responsabilidade Fiscal ao passo que os dois presidentes anteriores, também supostamente descumpridores de tal lei, não tiveram o mesmo destino (CUNHA, 2015 apud LIMONGI, 2015, p.105).

---

<sup>9</sup>Pérez-Liñán (2007, p. 1) ressalta os processos de *impeachment* do presidente brasileiro Fernando Collor de Melo (1992), do venezuelano Carlos Andrés Pérez (1993), do colombiano Ernesto Samper (1996), do equatoriano Abdalá Bucaram (1997), dos paraguaios Raúl Cubas Grau (1999) e Luiz González Macchi (2003), ainda que somente quatro deles tenham sido efetivamente removidos do cargo.

Historicizando o processo, vale mencionar que, a despeito de existir uma diversidade de modelos, o procedimento básico remonta à Constituição dos Estados Unidos, a qual foi desenhada consoante a experiência britânica e colonial com o *impeachment*, conforme descreve Baumgartner (2003, p. 6). Assim, enquanto julgamento legislativo, o procedimento encontra raízes na Grã-Bretanha do século XIV, onde era usado pelo Parlamento contra oficiais públicos à luz de uma ampla gama de delitos. Ainda consoante a referida autora, a reflexo da versão estadunidense, a Câmara dos Comuns, a baixa casa do Legislativo, decidia instaurar um processo de *impeachment* contra um indivíduo e a Câmara dos Lordes, a casa mais alta do Legislativo, conduzia o julgamento, sendo os delitos considerados de natureza essencialmente política ou como meio de desafiar a autoridade. Não obstante as assembleias coloniais serem proibidas de adotar e utilizar o referido procedimento, conduziam-no antes dos conselhos de governo, o que denota que os redatores da Constituição dos Estados Unidos estavam muito familiarizados com o processo de *impeachment* quando da formulação da Convenção Constitucional de 1787. Desde então, cada democracia ou semidemocracia presidencial adotou provisões constitucionais para a remoção de presidentes mediante *impeachment*.

Nesse ínterim, considerando que tem ascendido recorrentemente como uma ferramenta emblemática para remover presidentes sem ruir a ordem constitucional, apesar de sua anterioridade, faz-se válido um estudo mais detido da utilização do *impeachment* ao nível regional. Isso porque, o trabalho corrente orienta-se justamente pela análise dos processos levados a cabo no Paraguai e no Brasil, questionando se teriam respondido mais a aspectos midiáticos, políticos e sociais do que às estritas disposições legais, haja vista a ampla percepção dos autores supracitados de sua natureza essencialmente política. Nesse sentido, é justamente para compreender esse arranjo mais amplo de fatores que se resgata dimensões relevantes de análise identificadas ao longo da leitura do livro *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, de Pérez-Liñán (2007, p. 21), quais sejam: o papel dos meios de comunicação e da opinião pública, a indignação popular contra o governo, e o relacionamento institucional de cada país. Tudo isso sem perder de vista que tais mudanças têm acontecido em paralelo com grandes transformações no modelo econômico de desenvolvimento, a partir do esforço dos países em adotar políticas neoliberais (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 28). Cabe mencionar que a análise do declínio das intervenções militares aparece como uma dimensão-contexto no estudo do autor, ainda que não seja apontada como um dos determinantes, sendo resgatada aqui também como uma dimensão-contexto ao nível de análise, uma vez que as destituições pela via institucional têm sido vistas como substitutas

dos antigos golpes militares, além do fato de que o autor dedica um capítulo inteiro a essa discussão, tal como fizera com as demais dimensões. Tal ressalva é importante, pois em entrevista à revista brasileira *Época*<sup>10</sup>, dentre as dimensões, Pérez-Liñán concordou que a crise econômica seria um eixo importante. Contudo, como a discussão das questões econômicas aparecem pulverizadas ao longo dos capítulos, sobretudo quando discorre sobre os escândalos midiáticos e as mobilizações populares, optou-se no trabalho corrente por enfatizar o elemento militar, haja vista dois aspectos, a saber: o fato de que os elementos referentes à economia serão tratados ao longo das discussões; e de que se busca a compreensão do elemento civil na mediação de conflitos entre Executivo e Legislativo, não mais balizados, em sua maioria, pelo componente militar. O relevo dessa última afirmação é retomado na seção específica sobre as intervenções militares no período pós-redemocratização. Ademais, como lembra o próprio Pérez-Liñán na referida entrevista, o *impeachment* de Fernando Lugo no Paraguai ocorreu sem a necessidade de uma crise econômica que o respaldasse. Com feito, haja vista que tais dimensões condensam os aspectos a serem trabalhados no capítulo seguinte, cabe descrevê-las mais detidamente em um subtópico específico.

## 1.2. DIMENSÕES RELEVANTES DOS PROCESSOS DE *IMPEACHMENT* EM DESTAQUE

Como Pérez-Liñán (2007) aborda amplamente as questões de declínio de intervenções militares, da mídia, de mobilização popular e das relações entre o Executivo e o Legislativo, é imprescindível descortinar especificidades e características de cada uma. Isto porque, não se pode perder de vista que o objetivo do presente trabalho consiste em compreender os processos de destituição de presidentes via mecanismo do *impeachment* no Paraguai e no Brasil à luz dos apontamentos da literatura sobre crises presidenciais, mais especificamente, a partir das dimensões abordadas por Pérez-Liñán já mencionadas, a fim de perceber se foram mais determinantes esses aspectos amplos ou as disposições legais. Com efeito, cabe situar de antemão que o contexto de ocorrência de tais dimensões é representado por um de declínio de intervenções militares, haja vista o momento de maior legitimação de instituições democráticas nos séculos XX e XXI, o aprendizado político das elites latino-americanas e as mudanças mais amplas no âmbito internacional. Sob tal cenário, a multiplicação de

---

<sup>10</sup> PEROSA, Teresa. Aníbal Pérez-Liñán: “A crise no Brasil não se encerrará logo”. *Época*. São Paulo. 12 maio 2016. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/05/anibal-perez-linan-crise-no-brasil-nao-se-encerrara-logo.html>>. Acesso em: 04 maio 2017.

escândalos midiáticos decorrente da ampla liberdade da imprensa, da expansão da televisão, da desregulamentação dos mercados de mídia de massa e da profissionalização das corporações de imprensa tem fundamentado a ascensão de um jornalismo investigativo mais agressivo, cujos escândalos são usados como armas políticas. Atrelada à maior exposição midiática e a uma baixa performance econômica do governo está a emergência de protestos populares contra o presidente, o que denota maior responsabilização pública do mandatário. Ademais, o desfecho do processo depende de características institucionais, uma vez que, como bem descreve o autor supracitado, regras constitucionais relacionam-se com a configuração partidária do Congresso, o contexto político e a habilidade do presidente em formar coalizões que permitam um anteparo no Legislativo.

### **1.2.1. Dimensão- contexto: intervenções militares em declínio e civis em ascensão?**

Os processos de *impeachment* que se desvelam em profusão a partir dos anos 1990 na América Latina desenrolam-se em um contexto de declínio de intervenções militares, com cada vez maior protagonismo de agentes civis. Tem-se em conta que entre 1990 e 1999 aconteceram sete intervenções militares em crises presidenciais, ao passo que entre 2000 e 2012 foram identificados quatro eventos desse tipo, como a deposição de Mahuad no Equador, em 2000, o golpe contra Hugo Chávez na Venezuela, em 2002, o golpe cívico-militar contra Manuel Zelaya em Honduras, em 2009, e a tentativa de golpe contra Rafael Correa no Equador, em 2010, ainda que nem todas tenham sido bem-sucedidas (COELHO, 2014, p.10). Tal ocorrência declinante traz o questionamento acerca do impacto da “terceira onda” de democratização na redução das rupturas democráticas em sintonia com a proliferação de destituições presidenciais via *impeachment*. Uma relevância adicional do estudo dessa dimensão é que, não obstante essa tendência declinante, Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich (2016, p.5) advertem que embora a era pós- Guerra Fria tenha trazido o uso de mecanismos legais para a remoção de presidentes, a intervenção militar em Honduras, 2009, o contínuo envolvimento militar nos assuntos civis no Equador e na Venezuela, além das táticas de golpe de presidentes radicais à esquerda na região têm indicado que a “velha” era de golpes parece não ter acabado completamente.

De todo modo, Fitch (1998, p. 36) argumenta que uma democracia requer relações democráticas entre civis e militares, as quais se caracterizariam por três aspectos básicos, a saber: os militares precisam estar subordinados politicamente ao regime democrático, haja vista que a profissionalização modela interesses corporativos e institucionais que devem estar

circunscritos às questões de segurança e de defesa; a constituição desenhada por autoridades civis deve regulamentar profissional e institucionalmente a atuação das Forças Armadas; e o pessoal militar deve estar sujeito ao controle da lei, ainda que submetido às normas legais especializadas que não se aplicam à população civil.

Nesse sentido, para Fitch (1998, p. 40), em regimes com controle democrático consolidado, as forças armadas estão subordinadas às autoridades civis adequadas em termos políticos, sob a regência, na maioria dos casos de um Ministro da Defesa. Assim, governantes civis sobrepõem-se nas questões que são alvo de discordância entre oficiais militares, sem ameaçar a estabilidade democrática do regime, além de determinarem o orçamento militar, a política de defesa e serem responsáveis pela educação e socialização profissionais necessárias à garantia de controle democrático (FITCH, 1998, p. 41). Há que se considerar, entretanto, ainda consoante o autor supracitado, o quanto tais padrões de controle democrático estão institucionalizados em termos organizacionais-legais e atitudinais. No primeiro caso, aparece como necessária a criação de um campo legal e organizacional para o exercício do controle civil, como a estruturação de um líder civil no Ministério da Defesa, a criação de comitês no Congresso para regulamentar legalmente a atuação das Forças Armadas e estabelecer canais de resolução de conflitos entre militares e civis. No segundo caso, tem-se que as Forças Armadas voluntariamente aceitam o controle civil, porque internalizaram efetivamente normas democráticas, com a crença militar legitimando subordinação política e profissional. Não obstante, a aparição de uma variedade de padrões de relações civis-militares na região no período pós- redemocratização deriva tanto da natureza do regime prévio quanto da transição da regra militar para a civil (FITCH, 1998, p. 42). De modo geral, as transições democráticas na América Latina foram graduais em termos das transferências de poder, fazendo com que os militares interferissem no estabelecimento de condições aos governos sucessores.

Fitch (1998, p. 48) aborda, ainda, quatro dinâmicas das relações civis-militares pós-transição. Do lado negativo, o imenso débito externo legado pela administração militar teria deixado as novas democracias altamente dependentes de instituições internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e credores externos, convergindo em crises econômicas passíveis de enfraquecer governos democráticos; e guerras internas teriam encorajado regimes tutelares, na medida em que oficiais militares pressionaram por mais recursos e políticas direcionadas para conter as guerrilhas. Do lado positivo, líderes civis teriam se mostrado resistentes à tutela militar, com competição política advinda da eleição de oficiais desafiando a intromissão de militares em esferas políticas não militares; e teria havido

o estabelecimento de acordos de paz caracterizados pela contestação civil das aspirações militares de uma tutela permanente.

Pérez-Liñán (2007, p. 40) e Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich (2016, p.3) reforçam que os incentivos disponibilizados aos oficiais militares nos países da região mudaram significativamente durante os anos 1980, fazendo com que se retirassem da política e os políticos civis emergissem com a função delicada de regular por conta própria as disputas entre o Legislativo e o Executivo. Ora, não se pode perder de vista que a pergunta que orienta a investigação incide sobre os fatores que tiveram peso nos processos de *impeachment* levados a cabo no Paraguai e no Brasil e, mais amplamente, sobre a uma tendência de reforço à instabilidade presidencial na América Latina, agora sem o componente militar protagonista.

Retomando os apontamentos de Fitch (1998, p. 44), há a ressalva adicional de que os militares também tinham um interesse institucional em sair do poder, haja vista as experiências econômicas malfadadas e a ausência de suporte civil, cuja ajuda demandava para estabilizar a economia, além da cooperação com líderes políticos para gerenciar a transição. Em suma, o que se tem em cena é que no período de redemocratização, após a transição de governos militares para os de corte democrático na região, a profusão dos casos de *impeachment* enquanto instrumento constitucional tem como lastro um contexto de redução do componente militar explícito e a ascensão do protagonismo civil, tornando ainda mais sobressalente as especificidades das relações institucionais entre os ramos do governo. De pronto, cabe então aprofundar-se na descrição dos elementos presentes nos casos de *impeachment* mais comumente abordados pela literatura.

### **1.2.2. Mídia investigativa e diversificação de fontes**

À luz da indicação de Pérez-Liñán (2007, p. 64) de que escândalos políticos tendem a ser um elo compartilhado nos casos de *impeachment* em geral, a consideração de que houve uma expansão significativa de tais escândalos na América Latina nos anos 1980 e 1990 em compasso com a profusão de casos também nesse contexto faz-se essencial para refletir sobre a ocorrência desses processos de remoção de presidentes. Para tanto, é válido alinhar-se ao critério do autor supracitado de pensar o aumento da divulgação de tais escândalos consoante a análise das mudanças sofridas pela imprensa na região, uma vez que a junção de democracia política e desenvolvimento de redes televisivas, assim como a ascensão de grupos de mídia corporativos e a profissionalização de redações representaram estímulos promissores para a utilização do escândalo como uma arma política.

Antes de tudo, é preciso atentar que a definição de trabalho do termo “escândalo” resgatada por Pérez-Liñán (2007, p. 65) em referência à Thompson (2000), após complexa análise de sua história e diferentes acepções contextuais, é de que faria menção a ações ou eventos que envolvem certos tipos de transgressões, as quais se tornam conhecidas e são consideradas suficientemente graves para eliciar uma resposta pública. Assim, a referência primária é feita a ações, eventos ou circunstâncias que transgridem certos valores, princípios ou códigos morais; que contêm certo tom de sigilo e ocultação; que pressupõem algum nível de desaprovação pública; que tal desaprovação seja manifestada via denúncia pública das ações e eventos; e que a divulgação e condenação dessas ações possam prejudicar a reputação dos indivíduos responsáveis por elas. Para fins do trabalho corrente, é profícuo o regate da definição operacional de escândalo, mais especificamente o político, de Pérez-Liñán (2007, p.64), a qual o concebe como sendo notícias midiáticas que expõem atos de corrupção ou abuso de poder desempenhados por políticos, algo que estaria crescendo na região e tornando-se fenômeno rotineiro.

Ao sistematizar estudos sobre o aumento da disposição da imprensa latino-americana em expor políticas desonestas, inclusive com a emergência de uma “imprensa de vanguarda”, isto é, uma nova geração de jornais da região que promovem uma cobertura mais agressiva e com maior profissionalismo e independência, Pérez-Liñán (2007, p. 68) elenca quatro grandes mudanças que aprimoraram a capacidade da mídia de publicizar delitos políticos, a saber: democratização política, reformas econômicas, o crescimento da televisão e a profissionalização do jornalismo.

A primeira indica que a rápida expansão das políticas democráticas na América Latina desde 1978 tem fomentado condições favoráveis para uma nova forma de jornalismo, o que converge com as ideias normativas do modelo liberal anglo-americano de que a imprensa deve promover responsabilização política em uma ordem democrática, desempenhando o papel de “quarto estado” e atribuindo funções de pesos e contrapesos às novas organizações (WAISBORD, 2000, p. 209). Ao apontarem certa fraqueza dos mecanismos de responsabilização horizontal das democracias liberais latino-americanas Smulovitz e Peruzzoti (2000, p. 154) afirmam que, em vários países da região, a mídia tem desempenhado um papel central em expor abusos e manter governos sob controle.

A segunda mudança, por sua vez, diz respeito ao fato de que as reformas econômicas de desregulamentação dos mercados e privatização de empresas estatais teriam diluído a matriz de relações estatocêntricas entre Estado e sociedade, alterando os padrões tradicionais de interação entre o escritório presidencial e a imprensa (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 71). Com

efeito, tais reformas teriam privado o Executivo de importantes ferramentas tradicionalmente utilizadas pelo governo para influenciar a cobertura midiática, a exemplo do monopólio sobre a produção e importação de papel de jornal, reduzido os orçamentos de propaganda das companhias de propriedade estatal, um dos mecanismos de contenção da crítica midiática, e introduzido maior pressão competitiva nos conglomerados midiáticos, com o aumento da independência de financiamento. Como resultado, houve uma maior possibilidade de confrontação com o governo.

Já a terceira mudança faz alusão à questão tecnológica de expansão da televisão, uma vez que houve disponibilização de notícias a amplos seguimentos da população e os jornais foram forçados a diversificar suas ofertas editoriais, o que situou duas consequências importantes ao papel político da imprensa na região, a saber: impingiu maior pressão sobre jornais antiquados ao aliar informação e entretenimento; e permitiu o acesso de grande parte da população às fontes diárias de notícias (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 95). Vale enfatizar que este último aspecto se torna ainda mais relevante em países onde o analfabetismo privava grande parte da população do acesso aos jornais impressos. Ademais, Waisbord (2000, p. 15) ainda salienta que as notícias televisivas têm sido ainda mais enfáticas que a mídia impressa ao criticarem os detentores de poder, o que tende a aumentar o seu potencial de influência.

Por fim, a quarta mudança diz respeito ao processo de profissionalização dos jornalistas na região, sobretudo em décadas recentes, à luz do entendimento do profissionalismo como correspondente ao provimento de serviços públicos guiados por ideais de objetividade, neutralidade e facticidade (WAISBORD, 2013, p. 16). Em um contexto de aumento do interesse pelo estudo da comunicação<sup>11</sup>, jornalistas têm identificado a exposição de delitos de políticos como parte de seu papel profissional, na medida em que a investigação aparece como um valor a ser defendido e a divulgação de escândalos como caminho para uma carreira de sucesso, fundando uma cultura profissional que fortalece a postura de “cão de guarda” ou *watchdog* da imprensa, consoante Pérez-Liñán (2007, p. 81).

Não obstante, ainda de acordo com o último autor, é preciso atentar também para os problemas institucionais que advêm dessa nova imprensa, na medida em que na América Latina há três fatores que comprometem a qualidade do jornalismo, a saber: o cinismo, posto que grande parte dos jornalistas adota uma postura cética em relação à esfera política; a corrupção, já que alguns profissionais recebem subornos em troca de coberturas favoráveis; e

---

<sup>11</sup> O número de estudantes de comunicação social tem crescido mais rápido do que o número total de estudantes de educação superior, indicando a ascensão social do status da profissão (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 80, tradução nossa).

a confiança, uma vez que ambições profissionais estimulam jornalistas a buscarem acusações para ganho próprio. Além disso, essa nova roupagem da imprensa não vem necessariamente acompanhada de habilidades profissionais ou de recursos, implicando na dificuldade de acesso a fontes notáveis, sobretudo em virtude da restrição de acesso à informação pública em muitos países da América Latina. Waisbord (2000, p. 103) enfatiza justamente o fenômeno do “denuncismo”, o qual faz referência à facilidade de denúncias sem evidências suficientes, muitas vezes derivadas de informações transmitidas por uma ou duas fontes. Em suma, o que se observa é que, longe de ser uma instituição transparente e a despeito das mudanças experienciadas, a imprensa enfrenta pressões conjunturais e estruturais que demandam contextualização de funções e interesses aos quais pode estar sujeita, tendo uma relação próxima com a pauta de questões que subjaz às mobilizações populares.

### **1.2.3. Protestos populares em ebulição: pêndulo em movimentação**

Para além das possibilidades de pressão advindas da atuação midiática, há que se ter em cena que a intranquilidade pública representa um eixo central para se pensar os processos de *impeachment*, uma vez que consiste em termômetro para mensuração de suporte ao presidente. Pérez-Liñán (2007, p. 87) sumariza duas versões presentes na literatura sobre o que subjaz às manifestações populares. A primeira, a despeito das acusações específicas que orientam o processo, sugere que reformas econômicas impopulares e um frágil desempenho econômico são fatores importantes para a explicação da emergência de intranquilidade pública, seja como reação às tentativas de imposição de políticas neoliberais seja como reprovação ao nível da performance macroeconômica. Uma segunda versão, por outro lado, aponta que o ultraje popular seria resultado das acusações da mídia, direcionando o olhar para os fatores que determinam as exposições. Não obstante, o autor supracitado sugere que os casos analisados em seu estudo demonstram tanto a participação de questões da política econômica adotada quanto de acusações da mídia como explicações para o declínio do suporte popular dos presidentes, sendo que os resultados reforçam sobremaneira a hipótese concernente ao comportamento estratégico de parte da mídia.

A fim de explorar possíveis explicações para a ascensão de protestos direcionados ao Executivo à luz do critério de declínio de aprovação popular, Pérez-Liñán (2007, p. 90) aporta três possíveis caminhos interpretativos, a saber: a imposição de reformas neoliberais na América Latina, sobretudo nos anos 1990; a presença de parco desempenho macroeconômico; e o impacto dos escândalos políticos.

O primeiro eixo diz respeito às reformas liberalizantes adotadas, a despeito das promessas de campanha, como a demolição de barreiras tarifárias, a desregulamentação dos mercados de bens, de capital e de trabalho, a privatização de empresas estatais e o corte de empregos públicos. A diferença dessas orientações em relação às tentativas anteriores de liberalização repousa no fato de que foram levadas adiante por governos eleitos e conscientes de que enfrentariam novas eleições ao final de seus mandatos (STOKES, 2001, p.1). O segundo caminho aponta que a performance macroeconômica representa um dos maiores termômetros de suporte público ao governo<sup>12</sup>, com ênfase aqui no desemprego e na inflação. Tal relevo foi constatado no estudo de Stokes (2001, p. 56) sobre mandatos, promessas e teoria democrática na experiência latino-americana, em que uma das percepções foi de que propostas de políticas econômicas e desempenho econômico criticamente modelam as preferências dos eleitores, sendo uma questão que domina a esfera eleitoral e, por conseguinte, o apoio direcionado ao governante. O terceiro, por fim, demarca a hipótese de reciprocidade entre escândalos e aprovação presidencial, na medida em que se supõe que políticos estratégicos, editores e publicitários mostram-se mais aptos a se engajar na política do escândalo quando o presidente não goza mais de confiança pública (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 92).

Pérez-Liñán (2007, p. 123) deriva como conclusões de suas análises que o imbricamento entre a imposição de reformas neoliberais, altos níveis de desemprego e escândalos midiáticos, sobretudo quando o presidente está diretamente envolvido, resulta em maior erosão da popularidade presidencial e encoraja revoltas populares contra as administrações. Ademais, observa-se que é improvável que um escândalo isolado resulte em crise da opinião pública, assim como a frequência e o momento de divulgação dos escândalos não são produtos do acaso, mas tendem a se manifestar em um contexto de enfraquecimento da administração. Finalmente, o declínio da aprovação presidencial tende a convergir na remoção do presidente somente se convertido em uma mobilização pública ampla, uma vez que a presença de protestos de rua desempenham um papel central na determinação dos presidentes que realmente são removidos (HOCHSTELLER, 2006, p.401). Nesse último ponto, cabe enfatizar que os protestos que desafiam mais seriamente a sobrevivência

---

<sup>12</sup> Apesar de uma concordância mais ampla da literatura, há vários estudos que focam em especificidades, como a ideia de que o eleitorado é mais sensível aos reversos econômicos do que à prosperidade (BLOOM & PRICE, 1975 apud PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 91); de que eleitores reagem mais fortemente às tendências da economia nacional do que à sua própria situação individual (KINDER & KIEWIET, 1981 apud PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 91); de que suas avaliações da economia são mais prospectivas do que retrospectivas (CHAPPELL & KEECH, 1985; MACKUEN, ERIKSON & STIMSON, 1992 apud PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 91); e de que o impacto das avaliações retrospectivas é maior quando se trata de reeleição (NADEAU AND LEWIS-BECK, 2001 apud PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 91).

presidencial são aqueles que envolvem amplos setores da sociedade (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 124). Adicionalmente, Avritzer (2002, p.24) situa dois tipos de mobilização de massa, quais sejam: uma mais tradicional de natureza anti-institucionalista que tem expressivo potencial de ruptura com o processo político, e uma outra que consiste em uma forma de ação coletiva no marco de associações voluntárias, movimentos sociais e outros fóruns de participação. Justamente essa possibilidade de maior exposição de manifestações populares precisa ser pensada em interação com aspectos institucionais, na medida em que podem funcionar como termômetros para a tomada de diferentes cursos de ação por parte do Legislativo.

#### **1.2.4. Determinantes institucionais: campo legislativo em destaque**

Enquanto nó central para se pensar na crise presidencial que culmina no processo de *impeachment*, as relações institucionais condensam um enorme potencial explicativo, ainda mais em uma abordagem institucionalista como a de Pérez-Liñán, sobretudo porque exercem o protagonismo na fundamentação e no desfecho do processo, além de aparecerem na própria definição do conceito de crise presidencial. Nesse sentido, em aliança com a profusão de escândalos e de ultraje popular, à luz de um contexto de declínio de intervenções militares, a atuação do Legislativo assume o centro da cena.

Em circunstâncias ideais, o *impeachment* do presidente só pode ser levado a cabo por membros do Congresso se houver provas suficientes de “alto crime” e deveria ser negado se as acusações repousassem em motivações partidárias ou pessoais (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 132). Entretanto, na prática, não há como dissociar os legisladores do contexto social e político mais amplo que abriga a crise presidencial. Assim, um Congresso partidário pode proteger um mandatário mesmo quando há motivos importantes para uma investigação aprofundada ou pode pressionar pela saída de presidentes ainda que não haja provas reais ou sentimento público favoráveis ao *impeachment* (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 132). É claro que, enquanto método constitucional, o mecanismo de *impeachment* é preferível ao golpe militar, mas o seu mau uso, como mencionado acima, pode afetar negativamente a confiança da população em instituições democráticas (KADA, 2000, p. xii).

Nesse sentido, ao questionar-se sobre os determinantes da decisão do Congresso de proteger o presidente ou de levar adiante o processo de *impeachment*, Pérez-Liñán (2007, p. 133) aponta quatro fatores relevantes, quais sejam: regras constitucionais, o sistema partidário, a relação do presidente com o Congresso e o contexto político mais amplo.

No primeiro caso, tem-se que tradições constitucionais diferentes demonstram que em todo sistema presidencial o Congresso tem a possibilidade de obstaculizar o processo de *impeachment*, na medida em que representa a instância que autoriza o julgamento como disciplinada nas constituições latino-americanas. No modelo legislativo-dominante, conforme já referido, herança da Constituição Americana de 1787, o Legislativo tem o poder de acusar e investigar o presidente, assim como decidir pela sua remoção, isto é, detém o poder de veto, ao passo que no judiciário-dominante, o Judiciário desempenha o papel acusatório e/ou investigativo, além da condução do julgamento final, sendo que mesmo neste o Congresso autoriza o processo que será assumido pelo Judiciário (KADA, 2002, p.12). Com efeito, esse último também tem um peso significativo do Legislativo, na medida em que envolve dois estágios: um político, que abarca a abertura do processo por parte do Congresso; e o julgamento em si, o qual abrange considerações legais estritas (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 5).

O segundo enfatiza que a composição partidária do Congresso interage com regras constitucionais de modo a facilitar a formação de um “escudo legislativo” capaz de proteger o presidente, isto é, de evitar a formação de uma coalizão hostil. Desse modo, adquirem um relevo considerável o tamanho do partido do presidente no Congresso e a lealdade dos legisladores ao chefe do Executivo, caracterizando os chamados “poderes partidários” do presidente (MAINWARING & SHUGART, 1997, p. 13). Estes, diferentemente dos poderes constitucionais, que repousam na habilidade de veto e de emissão de decretos, representam a habilidade do presidente de modelar, ou de dominar, o processo de elaboração das leis em face do sistema partidário. Apesar de fracos poderes partidários não convergirem necessariamente em um processo de *impeachment*, Pérez-Liñán (1998, p. 16) destaca que nos anos 1990 a probabilidade de enfrentar um processo como esse era significativamente alta para presidentes que não dispunham de suporte do Congresso.

Não obstante, o terceiro fator explicita que a liderança presidencial tem mesmo grande relevo, já que presidentes isolados estão mais propensos a sofrerem *impeachment* ao passo que os que constroem coalizões legislativas mais amplas logo no início dos seus mandatos têm mais chances de serem protegidos, conforme ratifica Pérez-Liñán (2007, p. 133). Nesse sentido, entra em cena o componente do campo legislativo representado pelo relacionamento que o presidente tem estabelecido com o Congresso e os líderes partidários ao longo do tempo. Justamente por isso, Pérez-Liñán (1998, p.15) enfatiza que uma situação típica subjacente à crise do *impeachment* é uma em que o presidente tenta implementar mudanças significativas no *status quo*, sobretudo mediante programas de ajustamento estrutural, sem o

comprometimento do Congresso, o que o conduz a uma postura isolada no desenho de políticas, a qual tende a ter um peso considerável na resolução da crise presidencial.

O quarto, por fim, diz respeito às condições políticas mais amplas, as quais envolvem, por exemplo, a distância da eleição seguinte, que tende a pesar nas decisões do legislativo, uma vez que quanto mais remota a próxima eleição, mais alta tende a ser a aprovação presidencial (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 133). Nesse ponto ganha ênfase a possibilidade de envolvimento direto tanto do presidente quanto dos legisladores nos escândalos, uma vez que esses possuem menores incentivos para fomentar uma crise presidencial quando as investigações podem prejudicar suas carreiras também e têm maiores incentivos para pôr termo a uma administração sustentada em um padrão de corrupção que não os beneficia (PÉREZ-LIÑÁN, 1998, p.16). Em outras palavras, Pérez-Liñán (1998, p.16) aponta que evidências têm demonstrado que a crise do *impeachment* tem mais chances de emergir sob formas particulares de corrupção, como as que só beneficiam o presidente e seus conselheiros, por exemplo.

Nesse sentido, a saliência assumida pelo campo legislativo insinua-se em um cenário de inevitável protagonismo do Congresso na abertura e, em alguns casos, condução do julgamento, adquirindo proeminência as relações prévias estabelecidas com o presidente, a abrangência dos escândalos e o suporte partidário. Assim, Pérez-Liñán (1998, p. 17) sugere, ainda, que a emergência de crises lideradas pelo Congresso subjaz a três configurações alternativas, a saber: aquela em que o Congresso ecoa os escândalos políticos, ainda que não tenha apoio público; a representada pela ascensão de uma coalizão social contra o presidente, sendo que o Executivo é capaz de amenizar esses impactos no Congresso; e a que consiste no cenário no qual o presidente enfrenta uma sociedade mobilizada e um Congresso hostil.

### **1.3. Considerações parciais**

Os processos de consolidação das instituições democráticas na América Latina abarcam episódios de tentativas, algumas bem-sucedidas, de destituição de presidentes eleitos, desde a redemocratização de meados dos anos 1980, o que tem instigado uma literatura mais especializada que trata das chamadas crises presidenciais e do contexto mais amplo de instabilidade presidencial. A definição do presidencialismo à luz de critérios objetivos faz-se relevante ao se considerar as relações entre os Poderes e as possibilidades, pois, de destituição de presidentes, em se tratado de situações críticas.

Nesse íterim, a utilização recorrente do mecanismo do *impeachment* ou juízo político, embora presente nas constituições republicanas há longa data, tem posto em questão a sua excepcionalidade ainda mais quando se considera o teor mais genérico que assume em algumas constituições latino-americanas, como se observa nos casos do Paraguai e, em alguma medida, do Brasil. Tal utilização acende a constatação de que as quedas de presidentes tendem a não mais acontecer com a ajuda de forças militares, contando com forte incidência midiática, presença de expressões de ultraje popular e das especificidades das relações entre o Executivo e o Legislativo.

Nesse sentido, espera-se que uma análise mais pormenorizada dos processos ocorridos nos dois países supracitados permita esclarecer, à luz das dimensões relevantes de análise aportadas da literatura de Pérez-Liñán (2007), se a destituição dos presidentes se deu em decorrência de fatores midiáticos, de mobilização popular e de impasse institucional ou de efetiva irresponsabilidade legal dos mandatários. Haja vista que o processo de *impeachment* ganha relevo em um momento de frequente presença na retórica política dos países da região, tem-se que a ocorrência dos procedimentos no Paraguai e no Brasil, a despeito das diferenças temporais e de condução, figura como tema pertinente de estudo em se tratando de certa reafirmação de tendências regionais já observadas. É justamente tal investigação que se pretende fazer no capítulo seguinte.

## 2. DESTITUIÇÕES EM PERSPECTIVA: OS CASOS DE *IMPEACHMENT* DO PARAGUAI (2012) E DO BRASIL (2016)

Após a apresentação dos aportes teóricos relacionados ao fenômeno das crises presidenciais, no marco de uma condição de instabilidade presidencial na América Latina, cabe desenvolver uma investigação mais detalhada das especificidades do processo de *impeachment* inserida em um contexto mais amplo de deposições presidenciais desde os anos 1980, cujo relevo se explica pela frequente presença na retórica política dos países da região. Nesse sentido, a ocorrência dos procedimentos em 2012 no Paraguai e em 2016 no Brasil, a despeito das diferenças temporais e de condução, figura como tema pertinente de estudo em se tratando de certa reafirmação de tendências regionais já observadas.

Considerando de antemão os estudos já referenciados do cientista político Pérez-Liñán (2003; 2007; 2008) sobre a instabilidade presidencial na América Latina, com ênfase nas crises presidenciais, faz-se relevante pensar as dimensões analíticas derivadas da leitura deste autor na caracterização de processos de *impeachment*, como a incidência da mídia, os protestos da população e as relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo, em cada caso, sem negligenciar a interferência das questões econômicas. Isto implica fazer uma análise pormenorizada dos processos levados a cabo no Paraguai (2012) e no Brasil (2016), tendo em vista a proximidade das datas e a alegada constitucionalidade do *impeachment* de pouco mais de 24h (vinte e quatro horas) de Fernando Lugo em contraposição ao processo no Brasil, mais longo, porém com o mesmo desfecho. Tais eventos ainda estão em processo de análise pela literatura – com mais estudos até o momento sobre o caso paraguaio –, contudo é profícuo descrevê-los à luz dos elementos supracitados, os quais foram derivados de análises de outros processos que ocorreram na região.

Nesse sentido, pode-se dizer que tais casos, não obstante as particularidades, parecem esboçar certa tendência sincrônica de alteração do funcionamento político institucional via mecanismos legais, mas não necessariamente devido a motivos jurídicos. Com efeito, observam-se alguns elementos intrigantes compartilhados, a exemplo do fato de os presidentes depostos serem vistos como comprometidos com uma perspectiva de maior protagonismo social, embora não necessariamente de orientação à "esquerda", tendo se defrontado com descontentamento de elites políticas relevantes que historicamente fizeram parte das administrações de seus países (COELHO, 2013, p. 9), além do processo contar com o respaldo do Judiciário e do Legislativo e do pano de fundo ser um aprofundamento de crise econômica, política e social. Assim, cabe descrever mais detidamente como foram dados os

processos em cada um dos países referidos, incluindo forças políticas relevantes, interação entre os três Poderes, mobilização popular, papel da mídia, justificativas formais e disposições constitucionais. Para tanto, a primeira seção do capítulo dedica-se a apresentar um breve histórico dos casos, demarcando a sucessão de eventos que incidiram no processo de *impeachment*. A segunda seção direciona-se a uma análise mais pormenorizada dos casos, à luz das dimensões relevantes de análise já aportadas da leitura de Pérez-Liñán (2007) no primeiro capítulo. Por fim, a terceira seção busca trazer os casos brasileiro e paraguaio em perspectiva, a fim de compreender se os determinantes dos processos de destituição possuem respaldo legal ou respondem mais a aspectos político-institucionais, midiáticos e populares, em um contexto de declínio de intervenções militares, bem como se reforçam a tendência à instabilidade presidencial na América Latina já anunciada pela literatura.

## 2.1. BREVE HISTÓRICO DOS CASOS

A necessidade de uma historicização dos eventos faz-se mais premente quando se considera a celeridade e a recorrência com as quais os processos foram levados a cabo. A utilização do *impeachment* na América Latina, sobretudo na porção sul do continente, tal como vastamente descrita no primeiro capítulo, traz ao centro da cena o questionamento sobre as bases de fundamentação e a forma concreta com a qual tem ganho realidade. É justamente uma caracterização desses processos que se pretende fazer nas subseções abaixo, a fim de compreender o desenrolar dos processos no Paraguai e no Brasil.

### 2.1.1. Cenário do *impeachment* ao modo paraguaio

O processo de *impeachment* do presidente Fernando Lugo teve vez nos dias 21 e 22 de junho de 2012, durando menos de 48 horas. Não obstante haver disposição constitucional do procedimento, ainda que de modo mais genérico, o julgamento da legalidade do evento divide estudiosos, tanto por conta de sua duração como por conta da prerrogativa do Congresso Nacional de dispor de todo o controle do processo, inclusive com o estabelecimento de manobras *ad hoc* que dificultaram a defesa (PÉREZ, 2013, p. 357-358). Tal “juízo político Express”, conforme expressão do próprio presidente deposto resgatada por Coelho (2014, p. 24), condensa características comuns ao recente histórico de quedas presidenciais na região, como a elevada polarização de forças políticas, o confronto entre os poderes e a utilização do mecanismo do *impeachment* como solução da crise. No entanto, apresenta também diferenças

importantes, a exemplo da ausência de protestos populares contra o presidente destituído e um julgamento cujo cerne era a avaliação subjetiva do desempenho do mandatário.

A Constituição paraguaia de 1992 dispõe em seu artigo 225 sobre o procedimento para a execução do juízo político, disciplinando o seu uso nos casos de mau desempenho das funções, de delitos cometidos no exercício do cargo ou de delitos comuns. Ademais, discorre 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 (PARAGUAY, 1992)

Com efeito, embora o artigo concilie o *impeachment* com o voto de desconfiança parlamentar, nas palavras de Martins (2016, p. 237), em casos de má performance administrativa, tal como apregoa ter sido o do presidente Lugo, a ausência de delimitação temporal para a execução do processo não pode prescindir de garantias de ampla defesa que concedam legitimidade à ação. No caso em questão, a partir do momento em que ficou ciente do teor completo das acusações, Fernando Lugo teve cerca de doze horas para organizar a sua defesa e somente duas horas para se defender no julgamento do Senado (COELHO, 2014, p. 21).

Considerando, então, esse curto espaço de tempo para a defesa, parece ter havido violação dos direitos constitucionais de presunção de inocência (artigo N° 17) e de ampla oportunidade de defesa (artigo N° 16), os quais seguem destacados abaixo:

**Artículo 16 - DE LA DEFENSA EN JUICIO**

**La defensa en juicio de las personas y de sus derechos es inviolable. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales.**

**Artículo 17 - DE LOS DERECHOS PROCESALES**

En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a:

- 1. que sea presumida su inocencia;**
2. que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para salvaguardar otros derechos;
- 3. que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales;**
- [...]
- 7. la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación;**
- 8. que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas;**
- [...] (PARAGUAY, 1992, grifo nosso).

Um aspecto a ser enfatizado de antemão é que a política paraguaia é caracterizada por um histórico de autoritarismo e uma experiência democrática recente, o que explica a

percepção de Coelho (2014, p. 21) de que haveria manutenção de práticas políticas predatórias desempenhadas pelas elites e por alguns dos grupos partidários mais relevantes do país. Assim, o *impeachment* de Lugo não pode ser desconectado de tal contexto, ainda mais quando o autor supracitado lembra que, por coincidência, no mesmo dia em que o processo de juízo político contra Lugo foi iniciado, foi também votado e aprovado na mesma sessão o projeto de resolução de número 553.615 que “regulamenta o procedimento para o juízo político na honorável Câmara dos Legisladores da Nação”, proposto pelo senador do Partido Colorado, o qual estabeleceu as bases e o rito para o próprio julgamento de Lugo horas depois.

Ademais, à semelhança do caso brasileiro a ser estudado em seguida, à medida que o apoio parlamentar foi minguando até a ruptura de sua coalizão de governo, forças políticas outrora fieis ao Executivo, ao vislumbrarem a iminência da queda presidencial, deixaram os ministérios e começaram a fazer oposição ao presidente. Assim, Coelho (2014, p. 24) endossa que o processo impetrado contra Lugo parece responder a uma “dependência de trajetória” histórica do Paraguai, na medida em que tal processo não respeitara todos os procedimentos legais, sendo percebida, em realidade, a ininterrupta disputa política travada pelas forças conservadoras proeminentes do país, sob a insígnia do Partido Colorado (Associação Nacional Republicana: ANR-PC) e do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), as quais perseguiram de modo predatório o poder, tal como enfatizado pelo autor supracitado.

O estopim para a destituição de Fernando Lugo consistiu na desocupação feita pela polícia de um assentamento de “sem terras” (*carperos*) nos arredores da cidade de Curuguaty, nordeste do país, na qual morreram onze agricultores e seis policiais, bem como mais de oitenta pessoas ficaram feridas, conforme remontam Llano, Nolte e Weber (2012, p. 5). O então presidente lamentou o ocorrido e substituiu o Ministro do Interior e o Chefe de Polícia por integrantes do Partido Colorado, na tentativa de estabelecer uma aliança com os setores conservadores do Paraguai e dividir tal partido para frear o pedido de juízo político, como descreve Vallejos (2014, p. 91). Todavia, ainda consoante esse autor, com as novas alianças, Lugo esquivou-se de suas próprias políticas de segurança e deu uma guinada à direita, sendo tal incoerência e contradição um dos erros que desembocou no juízo político. Isso porque, como reação a essa postura de Lugo, a frente Guasú, de esquerda, e o conservador Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), dois parceiros de coalizão de Lugo, entoaram críticas a essas escolhas e a precária aliança rompeu-se, fazendo com que os Liberais se unissem aos Colorados e pedissem a destituição do presidente (LLANO, NOLTE & WEBER, 2012, p. 5).

No dia 21 de junho de 2012, a Câmara dos Deputados decidiu abrir o processo com setenta e seis votos a favor e um contra. O presidente teve somente duas horas para apresentar a sua defesa no dia seguinte e, nesse mesmo dia, o Senado decidiu pelo *impeachment* com uma maioria de trinta e nove contra quatro. O presidente fora acusado de cinco crimes, tal como descrito na Resolução da Câmara dos Deputados número 1431/2012, quais sejam: a suposta autorização para que instituições de Estado financiassem um encontro de jovens socialistas no Comando de Engenharia das Forças Armadas, em 2009; a conduta de instigar e facilitar invasões de terras na zona de Ñacunday por grupos “sem terra”, haja vista a alegada ausência de resposta policial; a incapacidade em desenvolver uma política e programas que tendessem a reduzir a crescente insegurança cidadã, sobretudo perpetrada pelo Exército do Povo Paraguaio (EPP)<sup>13</sup>, apesar dos recursos financeiros autorizados pelo Congresso; assinatura do Protocolo de Ushuaia II apontada como um atentado à soberania paraguaia ao identificar o Estado com a figura dos presidentes; e, finalmente, o caso de Curuguaty já mencionado, em que a Lugo é atribuída a responsabilidade política e penal pela morte dos dezessete cidadãos, sob a alegação de cumplicidade. Assim, o presidente é acusado de mau desempenho de suas funções, uma vez que

gobierna promoviendo el odio entre los paraguayos, la lucha violenta entre pobres y ricos, la justicia por mano propia y la violación del derecho de propiedad, atentando de ese modo permanentemente contra la Carta Magna, las instituciones republicanas y el Estado de Derecho (PARAGUAY, 2012)

Com feito, nesse mesmo Libelo Acusatório afirma-se a não necessidade de apresentação de provas, já que, conforme o ordenamento jurídico vigente, “[t]odas las causales mencionadas más arriba, son de pública notoriedad [...]”(PARAGUAY, 2012, não paginada).

Há que se considerar que a questão da terra é um eixo central para se pensar a realidade paraguaia e o peso que o massacre de Curuguaty teve como “gatilho” do processo de *impeachment*. Isto porque, a ocupação de terras pelos *carperos* representa uma luta dos camponeses que acusam o Estado de uma distribuição irregular e ilegal de terras a grandes produtores agropecuários e poderosos latifundiários, algo que aconteceu intensamente na administração de Alfredo Stroessner entre 1954 e 1989 (VALLEJOS, 2014, p. 8). Além desse evento de Curuguaty, houve também o longo conflito de terra em Ñacunday, ambos

---

<sup>13</sup> Vallejos (2014, p. 64) resgata definição do jornal *ABC Color* em reportagem de 14 de agosto de 2009, a qual especifica que o EPP “fue fundado el 1 de marzo de 2008 y tiene como fin el poder político del país. Asegura que las actuales autoridades políticas viven sometidas a sus afanes de riqueza personal, a los grandes terratenientes. Los grandes bandidos del gobierno colorado y sus ‘opositores’ liberales, patriaqueridistas, unacetistas, encuentristas y país solidaristas son los verdaderos verdugos del pueblo”.

constantes no Libelo Acusatório supramencionado, cabendo enfatizar que tiveram lugar nas zonas mais importantes de produção de soja do Paraguai (VALLEJOS, 2014, p. 8). Dessa forma, o que sobressai é o fato de que os fundamentos do juízo político referem-se, sobretudo, às políticas redistributivas de terra levadas a cabo por Fernando Lugo ao longo de toda a sua presidência, como conclui Vallejos (2014, p. 107). No que tange a esse perfil do ex-presidente, vale lembrar que Fretes (2012, p. 79 apud VILLAGRA & DELGADILLO, 2012, p. 66) salienta que o programa político de Lugo propunha-se a trazer o assunto da reforma agrária para o primeiro plano da agenda nacional, juntamente com a proposta de reativação da economia, do combate à corrupção, da independência do Poder Judicial, da recuperação da soberania nacional e da resolução de problemas sociais mais urgentes.

Pensando em termos de cronologia de eventos, tem-se que já no dia 15 de junho, após o massacre de Curuguaty, a Câmara dos Deputados resolveu criar uma comissão bicameral investigadora e começaram a aparecer versões sobre uma intenção de juízo político de Lugo pela oposição<sup>14</sup>. No dia 20 de junho, em reunião urgente, a Comissão Executiva da ANR (Partido Colorado) decidiu interpor ao Congresso um pedido de juízo político<sup>15</sup>. Um dia após esse apoio do Partido Colorado ao juízo político, o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) também decretou o seu suporte, fazendo com que a ação começasse a correr (VALLEJOS, 2014, p. 102). Na manhã do dia 21, houve a votação na Câmara dos Deputados de forma nominal e com apoio massivo de deputados das diferentes bancadas, como a ANR, PLRA, Pátria Querida, União Nacional dos Cidadãos Éticos (Unace) e Partido Democrático Progressista (PDP), o processo foi encaminhado para o Senado (VALLEJOS, 2014, p. 102). No mesmo dia, tal Casa convocou uma sessão extraordinária para tratar do tema de modo a atuar conforme as normas legais, sendo apresentada a acusação nessa mesma seção, em apenas trinta minutos e definido um calendário para a apresentação da defesa, das provas e da sentença no dia seguinte. Das duas horas de que dispunha, a defesa utilizou uma hora e meia e expôs uma argumentação sobre a discricionariedade no processo e a arbitrariedade dos prazos impostos para essa defesa (VALLEJOS, 2014, p. 106). Não obstante, o pleno do Senado

---

<sup>14</sup> PARAGUAY: después de los incidentes, asumió el nuevo Ministro del Interior. **Todo Noticias**. Buenos Aires. 16 jun. 2012. Disponível em: <[http://tn.com.ar/internacional/paraguay-despues-de-los-incidentes-juro-el-nuevo-ministro-del-interior\\_099561](http://tn.com.ar/internacional/paraguay-despues-de-los-incidentes-juro-el-nuevo-ministro-del-interior_099561)>. Acesso em: 13 maio 2017.

<sup>15</sup> LEGISLADORES colorados oficializan postura de promover juicio político a Lugo. **Ultima Hora**. Assunção. 20 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ultimahora.com/legisladores-colorados-oficializan-postura-promover-juicio-politico-lugo-n538324.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

votou favoravelmente à destituição por trinta e nove votos a favor e quatro contrários, tal como já referido<sup>16</sup>.

Em suma, o breve histórico desvelado, embora não questione o cumprimento das disposições constitucionais vagas e amplas, demonstra a interferência de fatores contextuais, como a precariedade da aliança partidária de suporte ao governo e a oposição de forças políticas relevantes às posturas adotadas por Lugo. Nesse sentido, concorda-se com a afirmação de Basabe (s.d., p. 1, grifo nosso) de que

[...] no hay golpe de estado. En lo formal, en lo estrictamente normativo, no hay violaciones que den cuenta de una remoción apartada de lo establecido constitucionalmente. **No obstante, la política es más compleja que el Derecho. La política exige que en escenarios como el vivido en Paraguay las decisiones de los actores estén revestidas fundamentalmente de legitimidad.** Allí es donde la decisión de la Cámara de Senadores se presta para una interpretación más profunda respecto a la concepción que tenemos en América Latina de la democracia y de los procedimientos que, nuevamente, más allá de lo formal, se deben seguir y respetar. Al final, el problema que ahora atraviesa Paraguay es el problema de la mayoría de países de la región: existe una visión parcial y coyuntural de lo que constituye el régimen democrático y del poder real de los votos.

Assim, para responder o questionamento sobre a possibilidade de reforço à instabilidade presidencial na América Latina, cabe pensar mais detidamente sobre a influência das dimensões relevantes trazidas pela literatura já explicitadas no primeiro capítulo. Antes, contudo, faz-se necessário traçar um breve histórico do caso brasileiro para que, em seção posterior, os casos possam ser colocados em perspectiva.

### 2.1.2. Cenário do *impeachment* ao modo brasileiro

No Brasil, o processo de *impeachment* estendeu-se do dia 2 de dezembro de 2015, quando foi aceito pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, até 31 de agosto de 2016, data final do julgamento da presidente no Senado Federal. Opiniões dissonantes são levantadas no que concerne à legalidade, na medida em que se questionam a adequação das acusações à previsão constitucional, a argumentação e biografia dos julgadores, bem como a incidência midiática. Ademais, a presença de manobra jurídica quando da realização de dois julgamentos em separado, em que o primeiro referia-se à cassação do mandato de Dilma, e o segundo a sua inabilitação, por oito anos, para o exercício da função pública coloca também em questão a condução do processo, já que o Presidente do STF (Supremo Tribunal Federal),

<sup>16</sup> FERNANDO Lugo es destituido por el Congreso. **Ultima Hora**. Assunção. 22 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.ultimahora.com/fernando-lugo-es-destituido-el-congreso-n539122.html>>. Acesso em: 13 maio 2017.

uma vez presidindo a votação do Senado Federal, não teria competência para votar separadamente as penas de perda de cargo e inabilitação (NOGUEIRA, 2016, p.250).

A delimitação constitucional do processo de *impeachment*, embora tal termo não conste no corpo da Constituição, é feita de modo amplo, à luz da categoria de crimes de responsabilidade. Assim, o art. 85 dispõe que:

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**;

Parágrafo único. **Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Dessa forma, conforme atestado na Constituição de 1988, fazia-se necessária a existência de uma lei especial que estabelecesse as normas de processo e julgamento, a qual é materializada na Lei nº 1.079/1950, acrescentada pela Lei nº 10.028/00, recepcionada em grande parte pela referida Constituição. Com efeito, a lei de 2000 dispõe no capítulo V sobre os crimes contra a probidade na administração (art. 9º) e no capítulo VI sobre os crimes contra a lei orçamentária (art. 10), dos quais fora acusada a presidente Dilma Rousseff quando da abertura do processo na Câmara dos Deputados, em dezembro de 2015. No caso de Collor, Martins (2016, p. 234) lembra que tal presidente, a despeito de não ter alcançado, ao menos, 1/3 dos parlamentares nas duas Casas e haver sofrido o *impeachment* por decisão política, acabou sendo absolvido pelo Supremo Tribunal Federal, haja vista a ausência denexo causal que justificasse a condenação, à luz dos fatos alegados. Isso porque, tal como já explicitado em capítulo anterior, o julgamento no Congresso Nacional dispõe sobre aspectos eminentemente políticos e de governabilidade, não sobre aqueles de natureza judicial.

Inclusive Brossard (1965, p. 204 apud MARTINS, 2016, p. 235) em sua crítica à natureza essencialmente política do instrumento do *impeachment*, apregoa que a

experiência revela que o "impeachment" é inepto para realizar os fins que lhe foram assinados pela Constituição. Ele não assegura, de maneira efetiva, a responsabilidade política do Presidente da República.

Este registro é de indisfarçável gravidade, pois a Constituição apregoa, logo em seu preâmbulo, o propósito de "organizar um regime democrático". E democracia supõe a responsabilidade dos que dirigem a coisa pública

Não obstante, a utilização de tal instituto aparece como baluarte da democracia, tal qual subjacente às suas utilizações em diversos países da região, como sinalizado em capítulo anterior. Martins (2016, p. 249) insiste que, para além da essência política do processo, haveria elementos jurídicos que o justificariam, representados pelos supostos crimes culposos

de imperícia, omissão e negligência quando da atuação da mandatária na presidência do Conselho de Administração da Petrobrás e, posteriormente, na Presidência da República, momentos em que teria se mostrado silente aos esquemas de corrupção e desvio de dinheiro então praticados sob a sua gestão.

De todo modo, vale ressaltar que este é um entendimento do processo concedido antes da conclusão do julgamento e da apuração das provas, por isso faz-se necessário traçar um histórico mais pormenorizado do caso. Não se pode perder de vista a reiterada intenção de analisar se os processos de *impeachment* mais recentes na região, com destaque para as dinâmicas brasileira e paraguaia, responderam à irresponsabilidade legal dos presidentes ou representaram destituições em virtude de fatores sociais, políticos e midiáticos, em um contexto de declínio das intervenções militares. O fato de que uma série de pedidos de *impeachment* contra a presidente Dilma Rousseff remontam ao momento mesmo de sua reeleição, em 2014, torna intrigante a sucessão dos eventos e a justificativa para o afastamento definitivo da mandatária. Mais curioso, ainda, é o fato de que um desses pedidos só será acolhido em dezembro de 2015 pelo então Presidente da Câmara dos Deputados do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Eduardo Cunha, após ruptura declarada com o governo. Na esteira desse processo está uma profusão de escândalos que atingiram, sobretudo, o Partido dos Trabalhadores (PT), afiliação governista, no âmbito da Operação Lava Jato deflagrada pelo Ministério Público Federal em março de 2014. Trata-se de uma ampla investigação sobre corrupção e lavagem de dinheiro perante o Tribunal de Justiça de Curitiba, Paraná, que, inicialmente, investigou e processou quatro organizações criminosas lideradas por doleiros, operadores do mercado paralelo de câmbio e, posteriormente, incluiu a Petrobrás. Conforme disposto no site do Ministério Público Federal<sup>17</sup>, em tal esquema, empreiteiras significativas “organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados”. Em março de 2015 foi acrescida uma segunda linha de investigação, no momento em que o Procurador-Geral da República apresentou ao Supremo Tribunal Federal vinte e oito petições para a abertura de inquéritos criminais voltados à apuração de fatos associados a cinquenta e cinco pessoas, dentre as quais quarenta e nove titulares de “foro privilegiado”, ou foro por prerrogativa de função. Tratava-se, pois, de integrantes ou pessoas relacionadas a partidos políticos responsáveis por indicar e manter os diretores da Petrobrás.

---

<sup>17</sup> FEDERAL, Ministério Público. **Entenda o caso.** Disponível em: <<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>>. Acesso em: 03 maio 2017.

Tal descrição é relevante, pois as manifestações populares que eclodiram em 2015 e em 2016 faziam referência à Operação, aos esquemas de corrupção e ao envolvimento de partidos da base governista, assim como as notícias veiculadas pela grande mídia tematizavam incessantemente as investigações que vinham de Curitiba, contribuindo para a deterioração acelerada da imagem do Partido dos Trabalhadores, afiliação da então presidente. Esses aspectos serão melhor tratados em seções subseqüentes, mas cabe aqui sistematizar a conjugação de eventos imbricados no processo de *impeachment*.

No dia dois de dezembro de 2015, Eduardo Cunha acatou ao pedido dos juristas Hélio Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Paschoal, iniciando o processo de *impeachment* que só se encerraria no dia 31 de agosto de 2016, com duração total de 273 dias<sup>18</sup>. Cabe enfatizar que tal postura do presidente tem vez no mesmo dia em que o Partido dos Trabalhadores apoiou o processo de cassação de seu mandato. Ademais, parece válido destacar o fato curioso de que o jurista Miguel Reale Júnior concedera parecer negativo em maio de 2015 ao pedido de consulta sobre a possibilidade de *impeachment* da presidente feito pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), alegando ausência de bases jurídicas para sustentar tal pedido (LIMONGI, 2015, p. 104).

Apesar da maior duração do processo brasileiro em relação ao paraguaio, há também uma profusão de controvérsias e de divergências de opinião. Justamente por isso, é importante atentar para a fundamentação do pedido feito em outubro de 2015, no qual os juristas alegaram crime de responsabilidade, de fato e de direito, requerendo a perda do cargo da presidente e sua inabilitação para o exercício da função pública por oito anos (BICUDO, REALE JÚNIOR & PASCHOAL, 2015, p. 2). Conforme esse documento, os fatos apresentados são de que a presidente teria posto em prática as chamadas "pedaladas fiscais", prática do Tesouro Nacional de atrasar, intencionalmente, o repasse de dinheiro para bancos públicos ou privados e autarquias<sup>19</sup>, e a edição de decretos não numerados, abrindo crédito suplementar sem a autorização do Congresso e efetivando uma "maquiagem deliberada e orientada a passar para a nação (e também aos investidores internacionais) a sensação de que o Brasil estaria economicamente saudável" (BICUDO, REALE JÚNIOR & PASCHOAL,

---

<sup>18</sup> DA REDAÇÃO. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Senado Notícias**. Brasília, p. 1-1. 28 dez. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

<sup>19</sup> DE APROVAÇÃO recorde ao impeachment: relembre os principais momentos do governo Dilma. **BBC Brasil**. São Paulo, p. 1-1. 29 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37207258>>. Acesso em: 07 maio 2017.

2015, p. 3). Os juristas mencionam, ainda, as investigações da Lava Jato como atingindo pessoas próximas à presidente, a apuração no Tribunal Superior Eleitoral de supostas irregularidades na chapa que a reelegeu em 2014, além de dedicar vários parágrafos à sua proximidade com o ex-presidente Lula, alvo de uma série de acusações e críticas; e de questionar a falta de conhecimento de Dilma sobre a cláusula contratual que acarretou prejuízos quando da compra da refinaria de Pasadena à época em que esteve à frente do Conselho de Administração da estatal Petrobrás, isto quando ainda não ocupava o cargo de Presidente da República.

Com efeito, a denúncia supracitada aporta o art. 10<sup>20</sup>, itens 4 e 6, da Lei 1079/50 que trata dos decretos ilegais, alegando que os valores dos ditos decretos suplementares excederam dezoito bilhões de reais e que a presidente teria os autorizado em 2014 e 2015 com inobservância da Lei Orçamentária Anual e da Constituição Federal ao anuir a abertura de recursos suplementares no momento em que era conhecida a inexequibilidade das metas de superávit dispostas em lei (BICUDO, REALE JÚNIOR & PASCHOAL, 2015, p. 21). Com relação às pedaladas, a acusação afirmou que não teriam sido somente atrasos operacionais, haja vista que o débito do Tesouro com os bancos públicos teria se acumulado por longo tempo e chegara a valores elevados. Assim, tal acúmulo teria servido para produzir superávit fiscal inexistente e para criar uma situação positiva inverídica das contas públicas. Com efeito, o objetivo das "pedaladas", tal qual enfatizam, teria sido esconder a real situação fiscal do país.

Conforme reportagem-síntese do site do Senado Federal<sup>21</sup>, a defesa alegara que os decretos de crédito suplementar fundamentar-se-iam em remanejamento de recursos, excesso de arrecadação ou superávit financeiro, isto é, não significaram aumento de despesa. Assim, a ideia defendida foi de que os atrasos no pagamento da equalização de taxas de juros do Plano Safra<sup>22</sup> não poderiam ser considerados empréstimos, já que o dinheiro fora emprestado aos agricultores e não ao governo.

---

<sup>20</sup> Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

4 - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal” (BRASIL, 1950)

<sup>21</sup> REDAÇÃO. Impeachment de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso. **Senado Notícias**. Brasília, p. 1-1. 28 dez. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>>. Acesso em: 04 maio 2017.

<sup>22</sup> Plano lançado pelo Governo Federal que concede empréstimos diretamente ao pequeno produtor, com vistas a auxiliar no plantio, lavoura, compra de máquinas, implementos agrícolas, tratores e para a realização de benfeitorias nas pequenas e médias propriedades.

O que se tem em cena é que o processo foi posto em marcha em meio a controvérsias, a começar pela eleição inicial do Plenário da Câmara dos Deputados de uma comissão especial constituída por membros da oposição via voto secreto, evento que foi anulado quando o STF definiu o rito do processo no dia 17 de dezembro de 2015<sup>23</sup>. Desse modo, foram estabelecidas votações abertas, inclusive para a eleição da comissão, cujos integrantes deveriam ser indicados pelos líderes. Passado o recesso parlamentar, no dia 11 de abril, foi aprovada a abertura do processo contra Dilma pela comissão especial por 38 votos a 27<sup>24</sup>. Já no dia 17, decorridas seis horas de sessão mediante votação nominal, o Plenário da Câmara autorizou a abertura do processo de *impeachment* contra Dilma por 367 votos a favor, 137 votos contra e 7 abstenções<sup>25</sup>.

Após esse resultado, o processo seguiu para apreciação do Senado, tal como dispõe o art. 86 da Constituição Federal de 1988, cujo caput disciplina que

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** (BRASIL, 1988, grifo nosso)

Assim, a comissão especial foi definida ainda no mês de abril<sup>26</sup> e, após, realizar audiências públicas e debates, aprovou em 6 de maio o relatório favorável à abertura do processo de *impeachment*, por 15 votos a favor e 5 contra<sup>27</sup>. No dia 12 de maio, o Senado Federal decidiu

<sup>23</sup> RICHTER, André. Supremo decide que eleição da comissão de impeachment deve ser aberta. **Agência Brasil Ebc**. Brasília. 17 dez. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2015-12/supremo-decide-que-eleicao-da-comissao-de-impeachment-deve-ser-aberta>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>24</sup> CALGARO, Fernanda; GARCIA, Gustavo; PASSARINHO, Nathalia. Comissão da Câmara aprova processo de impeachment de Dilma. **G1 Globo**. Brasília. 11 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/comissao-da-camara-aprova-processo-de-impeachment-de-dilma.html>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>25</sup> MARTELLO, Alexandro et al. 17/04/2016 23h07 - Atualizado em 18/04/2016 15h14 Câmara aprova prosseguimento do processo de impeachment no Senado. **G1 Globo**. Brasília, p. 1-1. 18 abr. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/camara-aprova-prosseguimento-do-processo-de-impeachment-no-senado.html>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>26</sup> REDAÇÃO. Plenário elege integrantes da comissão do impeachment. **Senado Notícias**. Brasília. 25 abr. 2016. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/25/plenario-elege-integrantes-da-comissao-do-impeachment>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>27</sup> CALGARO, Fernanda; GARCIA, Gustavo. Comissão aprova relatório favorável ao prosseguimento do impeachment. **G1 Globo**. Brasília. 06 maio 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/comissao-aprova-relatorio-que-recomenda-abertura-do-impeachment.html>>. Acesso em: 06 maio 2017..

pela abertura do processo e afastou, provisoriamente, Dilma Rousseff do cargo<sup>28</sup>, sendo a condução do processo assumida pelo ministro do STF, Ricardo Lewandowski<sup>29</sup>.

Em julho, a comissão debateu os laudos periciais sobre os termos da denúncia, elaborados por uma junta de consultores do Senado e por assistentes peritos da acusação e da defesa e, no dia 4 de agosto, o relatório final foi aprovado na comissão e seguiu para o Plenário<sup>30</sup>. Prosseguindo para votação em Plenário, na madrugada do dia 10 de agosto foi decidido por 59 votos a 21 que a presidente afastada iria a julgamento, sob acusação de crime de responsabilidade contra a lei orçamentária e contra a guarda e o legal emprego de recursos públicos, na forma de três decretos de crédito suplementar e operações com bancos públicos<sup>31</sup>. Vale ressaltar que no dia 29 de agosto, a presidente Dilma compareceu ao Congresso para apresentar a sua defesa, negando ter cometido os crimes de responsabilidade e classificando de golpe a aprovação do *impeachment*<sup>32</sup>. Ademais, ainda acusou o então vice-presidente, Michel Temer, e o ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha, de conspiração. Todavia, no dia 31 de agosto, o Senado encerrou o processo, cassando, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, o mandato da presidente, mas mantendo os seus direitos políticos<sup>33</sup>.

Não obstante a narração mais descritiva feita até então, Nobre (2016, p. 135) considera que o *impeachment* de Dilma Rousseff representou a junção do andamento disfuncional e descoordenado das instituições com a sua incapacidade de lidar com seis ondas de choque consecutivas desde 2011. A primeira deu-se ainda em 2011 e 2012, quando a gestão Dilma pôs em prática um conjunto de medidas que visavam reorganizar de pronto e completamente a economia do país, gerando reações em setores da sociedade. A segunda teve vez em 2013, à luz da ebulição de uma série de revoltas sociais que atestavam uma pluralidade de

<sup>28</sup> PROCESSO de impeachment é aberto, e Dilma é afastada por até 180 dias. **G1 Globo**. Brasília. 12 maio 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/05/processo-de-impeachment-e-aberto-e-dilma-e-afastada-por-ate-180-dias.html>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>29</sup> BRASIL. Diário do Congresso Nacional nº 7, de 2016. **Diário do Congresso Nacional**. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=20400&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=32>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>30</sup> JUNGBLUT, Cristiane; IGLESIAS, Simone. Comissão do Senado aprova relatório favorável ao julgamento de Dilma. **O Globo**. Brasília. 04 ago. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/comissao-do-senado-aprova-relatorio-favoravel-ao-julgamento-de-dilma-19852029>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>31</sup> CALGARO, Fernanda; GARCIA, Gustavo; PASSARINHO, Nathalia. Senadores aprovam parecer, Dilma vira ré e vai a julgamento em plenário. **G1 Globo**. Brasília. 10 ago. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senadores-aprovam-parecer-dilma-vira-re-e-vai-julgamento-em-plenario.html>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>32</sup> VEJA e leia a íntegra do discurso de Dilma Rousseff no Senado. **G1 Globo**. São Paulo. 29 ago. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/veja-e-leia-integra-do-discurso-de-dilma-no-senado.html>>. Acesso em: 06 maio 2017.

<sup>33</sup> CALGARO, Fernanda et al. Senado aprova impeachment, Dilma perde mandato e Temer assume. **G1 Globo**. Brasília. 31 ago. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/08/senado-aprova-impeachment-dilma-perde-mandato-e-temer-assume.html>>. Acesso em: 06 maio 2017.

insatisfações. A terceira, por sua vez, foi representada pela vitória acirrada da presidente na eleição presidencial de 2014 e posterior adoção de um programa econômico de cunho mais neoliberal rechaçado durante toda a campanha. Já a quarta se deu em 2015, quando se fizeram sentir os primeiros resultados da Operação Lava Jato, com a implosão das bases ilícitas de ordenamento do sistema político dos últimos vinte anos. A quinta, a seu turno, emergiu também em 2015 sob a forma de uma recessão de incomum poder destrutivo e de longa duração. A última, por fim, teve vez justamente em 2016, quando “um processo de prensagem a frio da democracia levou ao afastamento de Dilma Rousseff da presidência e à apresentação pelo governo interino de um programa econômico que representa uma radical guinada liberal” (NOBRE, 2016, p. 135), sob a ausência de discussões e de ratificação via eleições gerais. Assim, “[o] estelionato eleitoral de 2014, a gravidade da recessão e a devastação da Lava Jato introduziram os elementos que faltavam para produzir uma instabilidade estrutural, impeditiva” (NOBRE, 2016, p. 146).

Limongi (2015, p. 100), ao fazer uma análise do protagonismo do processo de *impeachment*, encontrou em Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, uma peça-chave para o desenrolar dos eventos. Isto porque, o autor ressalta a sucessão de erros estratégicos que contribuíram para a ascensão do deputado, sobretudo a partir da recusa do Partido dos Trabalhadores de apoiar a sua candidatura para a presidência da Câmara, em 2015 e, no final do mesmo ano, dar suporte justamente ao processo de cassação do seu mandato. Ora, desde que assumira a liderança do PMDB, o deputado agia de modo a minar as bases de operação do governo, com a intervenção em matérias controversas, tal como continua Limongi (2015, p.101), cuja ilustração relevante é o fato de que durante o governo Lula e no início do mandato de Dilma, a taxa de apoio do PMDB ao governo era em torno de 80%, ao passo que sob a liderança de Cunha houve uma queda para 60%, o que denota certa sincronia entre o aumento da indisciplina na votação do partido e a ascensão do deputado. Paralelo ao desgaste da relação entre o Congresso e o Executivo, ao avanço das investigações da Lava Jato e ao “apoio” do ministro do Tribunal de Contas da União, Antônio Nardes, na rejeição das contas da presidente, a reivindicação do pedido passou a ser a Lei de Responsabilidade Fiscal (LIMONGI, 2015, p. 104). Um aspecto curioso é que Eduardo Cunha, em abril, repudiara a ideia de que as contas de Dilma poderiam levar ao *impeachment* pelo fato de que não teriam acontecido no mandato corrente e de que as chamadas “pedaladas fiscais” já vinham sendo praticadas nos últimos quinze anos sem punição, conforme resgata Limongi (2015, p. 105). Todavia, em agosto do mesmo ano o deputado mudou o posicionamento, defendendo uma punição, em coincidência com a intensificação das investigações da Lava

Jato, as quais se avizinhavam de seu nome. Ao assumir tal postura, Cunha dinamizou o processo, resgatando cinco prestações de contas presidenciais pendentes a serem apreciadas em um único dia, as quais abrangiam contas dos governos de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, estagnadas há vários anos, o que abria prerrogativa para a apreciação da contabilidade do governo Dilma (LIMONGI, 2015, p. 109). Na esteira das circunstâncias, a oposição colocou-se sob a liderança de Cunha, substituindo o discurso da corrupção pelo da responsabilidade fiscal.

Não se pode negligenciar, também, o papel assumido pelas demais instituições, a exemplo do Judiciário, o qual deixara de agir exclusivamente consoante a lógica política indireta característica para atuar de modo mais diretamente político sempre que considerasse necessário, conforme afirma Nobre (2016, p. 140). Para esse mesmo autor, um exemplo dessa atuação diretamente política são “os vazamentos de pedidos de prisão, de indiciamento e de investigação que correm sob segredo ou mesmo sigilo de justiça. Até o momento, parece haver uma grande tolerância social para com a ausência de curvas visíveis nas decisões judiciais” (NOBRE, 2016, p. 140). Justamente as demandas por “moralização da política” são identificadas por Engelmann (2016, p. 10) como alicerçadas, em grande parte, na penetração da “interpretação jurídica” no espaço da política.

Para Nobre (2016, p. 137), a eleição de 2014 e os processos que a seguiram mostraram o limite da cláusula social pétrea que vigorou de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) a Dilma Rousseff (2010-2016), segundo a qual só poderia haver ganho para uma classe caso todos os demais também ganhassem, ou, ao menos, não perdessem. Logo, ainda consoante o autor, essa forma de evitar o conflito declarado de posições parece ter chegado ao máximo de desgaste, culminando no afastamento de Dilma Rousseff, a qual, no seu segundo mandato, não mais conseguia proporcionar duas garantias essenciais do modelo, quais sejam: o acesso efetivo aos fundos públicos e a proteção contra investidas da Justiça.

Em suma, a sentença<sup>34</sup> de condenação da presidente entendeu que a mesma cometera os crimes de responsabilidade, sob a forma de contratação de operações de crédito com instituição financeira gerida pela União e de edição de decretos de crédito suplementar sem autorização do Congresso Nacional, conforme prevê o art. 85, inciso VI, e art. 167, inciso V, da Constituição Federal, assim como o art. 10, itens 4, 6 e 7, e art. 11, itens 2 e 3, da Lei nº 1.079/50. Não obstante, pelo fato da prática condenada ter aparecido em outros governos sem

---

<sup>34</sup> BRASIL. Resolução nº 35, de 2016. Dispõe sobre sanções no Processo de Impeachment contra a Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, e dá outras providências.. **Atos do Senado**. Brasília, Disponível em: <[https://www.jusbrasil.com.br/diarios/124285031/dou-edicao-extra-secao-1-31-08-2016-pg-1?ref=previous\\_button](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/124285031/dou-edicao-extra-secao-1-31-08-2016-pg-1?ref=previous_button)>. Acesso em: 06 maio 2017

questionamento legal e do processo ter contado com uma pluralidade de eventos já apontados pela literatura de crises presidenciais, com ênfase aqui em Pérez-Liñán (2007), como característicos dos processos de *impeachment* de presidentes latino-americanos nos últimos anos, cabe fazer uma descrição mais pormenorizada das dimensões relevantes de análise. Antes, porém, seria interessante indicar o estudo de Gonçalves (2016, p. 12, grifo nosso) sobre causas das presidências interrompidas aportadas pela literatura em aplicação ao caso de Dilma Rousseff, a saber: 1) esfera individual/ética, no tocante às infrações no exercício da função; 2) social, no que tange à presença de protestos populares, ainda que sem ampla participação de setores sociais plurais, e à vasta cobertura midiática aos escândalos de tráfico de influência e corrupção; 3) econômica, corporificada na desestabilização macroeconômica e má gestão econômica; e 4) institucional, via fragmentação do sistema partidário e “*baixa qualidade da democracia brasileira*”. Ademais, não se pode esquecer a postura emblemática de cassar o mandato da presidente, mas manter a sua habilitação para o exercício da função pública, algo que destoava do art. 68, parágrafo único, da Lei 1.079/50, o qual apregoa que a segunda votação no Senado, após a resposta afirmativa do *impeachment*, deveria estabelecer tal período, dentro de um máximo de cinco anos. Por que Dilma Rousseff não fora então inabilitada, já que a condenação abarcara má gestão e crime de responsabilidade?

## 2.2. DIMENSÕES DO *IMPEACHMENT* EM MOVIMENTO

Após a sumarização dos eventos que culminaram nas destituições de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff, cabe na seção que se desvela compreender tais casos à luz das reflexões identificadas em Pérez-Liñán (2007) sobre dimensões relevantes nos processos de *impeachment* recorrentes na América Latina desde a redemocratização dos anos 1980. Tal esforço representa, ainda, uma tentativa de responder ao questionamento-guia da corrente pesquisa quanto à apresentação de aspectos mais abrangentes do que a justificativa legal que ensejou as condenações, assim como constitui uma possibilidade de reflexão sobre uma tendência regional mais ampla à instabilidade presidencial.

### 2.2.1. As dimensões no caso paraguaio

Frente à historicização dos eventos no Paraguai que culminaram com a destituição de Fernando Lugo em 2012, vale refletir mais detidamente sobre o caso, à luz das dimensões de análise aportadas por Pérez-Liñán (2007) já descritas no primeiro capítulo. Para tanto, os

subtópicos que seguem objetivam entender o caso do *impeachment* paraguaio de um modo mais direcionado pela literatura, a fim de responder ao questionamento sobre os determinantes das destituições para além dos elementos legais, pensando em questões midiáticas, institucionais e de mobilização popular.

Antes, porém, cabe fazer algumas considerações sobre a dimensão-contexto representada pelo declínio das intervenções militares, já que as questões supracitadas acontecem sob os auspícios de um protagonismo civil. Vale enfatizar que a alegação presente no Libelo Acusatório e já mencionada acima era de que o presidente Fernando Lugo teria permitido um encontro de jovens de esquerda no Comando de Engenharia das Forças Armadas, o que foi descrito pelo legislador López Chávez, no resgate feito por Vallejos (2015, p. 104), como uma humilhação às Forças Armadas, às forças públicas, à Polícia Nacional, já que "ni en la más oscura época de la dictadura se han hecho actos políticos en los cuarteles". Não obstante, a título de ilustração, o próprio Informe<sup>35</sup> da Missão do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) asseverava que as Forças Armadas não quiseram desempenhar nenhum papel à medida que o juízo político se desenrolava, tendo somente se restringido à sua função constitucional.

Nesse sentido, não se pode perder de vista que há um vasto histórico de autoritarismo da política paraguaia e uma experiência ainda recente de democracia, inclusive, conforme a lembrança de Coelho (2014, p.21) já mencionada, haveria continuidade de práticas políticas predatórias adotadas pelas elites e por frações dos principais grupos partidários do país, o que tornaria a democracia do Paraguai uma das mais frágeis da região. Nesse ponto, o autor referido traz a percepção de Mayra Goulart (2009, p. 8) de que, embora o governo de Andrés Rodríguez tenha sido o responsável pela transição institucional para as regras democráticas, somente no governo de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) é que tais regras foram de fato respeitadas sem irrupções autocráticas, uma vez que ocorreram tentativas de golpe em 1994, 1996 e 2000. Ademais, Espósito Neto (2012, p.22) lembra que as Forças Armadas estão sob o domínio de membros do Partido Colorado desde a época de Stroessner. Não obstante, constitucionalmente, tal como descreve Fitch (1998, p. 36) no primeiro capítulo, as relações civis-militares cumpriram as três funções básicas esperadas em uma democracia, o que sinaliza para a preferência por vias constitucionais para a remoção de presidentes "indesejáveis".

---

<sup>35</sup> INFORME DE LA MISIÓN DEL SECRETARIO GENERAL DE LA OEA Y DELEGACIÓN A LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY - VERSIÓN NO OFICIAL. OEA. Washington. 10 jul. 2012. Disponível em: <[http://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=12-0057](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057)>. Acesso em: 15 maio 2017.

A primeira delas foi representada pela subordinação política dos militares ao regime democrático, aspecto presente na Constituição de 1992 quando, em seu art. 238, parágrafo 9 institui o Presidente da República como comandante-chefe das Forças Armadas. A segunda fazia referência à constituição, organização e destinação das Forças Armadas, regulamentadas nos artigos 172 e 173 da referida Constituição, bem como nas leis de nº 216/93 e na de nº 1337/99, a qual fora alterada pela Lei nº 5036/2013. A terceira, por fim, dispunha que o pessoal militar deve estar sujeito ao controle da lei, ainda que submetido às normas legais especializadas que não se aplicam à população civil, aspecto reforçado pelas disposições legais já supracitadas. Com efeito, o que se observou no caso paraguaio foi o funcionamento das Forças Armadas do modo disposto pela Constituição, sem haver interferência percebida no processo de destituição de Fernando Lugo. Cabe enfatizar que, em editorial do jornal *ABC Color* do dia 20 de agosto<sup>36</sup>, a celeridade do processo foi apontada como uma tentativa de evitar que os partidários de Lugo dominassem as Forças Armadas, já que se supunha que essas seriam coniventes com atividades partidárias, tal como se depreende no *Libelo Acusatório*. Posto isso, cabe agora deter-se mais especificamente nas dimensões midiáticas, sociais e políticas do caso, a fim de que seja atingida uma compreensão mais abrangente.

### **Escândalos midiáticos**

Compreender o caso paraguaio tendo em vista os elementos relacionados a um maior ativismo dos meios de comunicação demanda que se considere um período anterior de incidência midiática, haja vista a celeridade com a qual o processo transcorreu. Diferentemente do caso brasileiro, no Paraguai as possibilidades de cobertura exaustiva das etapas referentes aos trâmites do *impeachment* não foram muito profícuas, haja vista a sua rapidez, o que sugere que a maior influência esteve na transmissão intensa da comoção gerada pelo massacre de Curuguaty, estopim do processo, como já se observa na edição do dia 16 de junho de 2012 do jornal *ABC Color*, cuja manchete intitulava-se “El presidente Lugo es el responsable de esta lamentable tragedia<sup>37</sup>”. Não se pode negligenciar as críticas que já eram feitas à gestão de Lugo desde a sua ascensão em 2008, como observa Ortiz (2012) ao chamar a atenção para a campanha midiática iniciada no dia em que Lugo fora eleito presidente, a

<sup>36</sup> A LUGO le faltó tiempo para emplear su formula salvadora. **Abc Color**. Assunção. 20 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/a-lugo-le-falto-tiempo-para-emplear-su-formula-salvadora-440223.html>>. Acesso em: 20 maio 2017.

<sup>37</sup> EL PRESIDENTE Lugo es el responsable de esta lamentable tragedia. **ABC Color**. Assunção. 16 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/editorial/el-presidente-lugo-es-el-responsable-de-esta-lamentable-tragedia-414756.html>>. Acesso em: 15 maio 2017.

qual tivera matizes, diferentes intensidades e atores que compuseram um espectro do radical ao neutro.

Nesse sentido, à luz das grandes mudanças elencadas por Pérez-Liñán (2007, p. 68) em termos de aprimoramento da capacidade da mídia de publicizar delitos políticos, tem-se que, no caso paraguaio, apesar de alguns fatos relacionados à corrupção terem sido divulgados (ORTIZ, 2012), o foco da mídia esteve em uma caracterização do presidente com um perfil mais omissivo, tal qual é exemplificado na reportagem supracitada, além da exposição dos escândalos em sua vida pessoal e de suas supostas ligações com grupos “guerrilheiros” e “comunistas”. Espósito Neto (2012, p. 20) acrescenta que, além desse último aspecto, o fracasso de Lugo em cumprir suas promessas, a exemplo da realização de uma vasta reforma agrária, além da “[...] incapacidade de combater o EPP [...] ou de debelar os grupos criminosos em território paraguaio, entre outros fatores, acabaram por erodir o capital político do Presidente”.

Retomando as mudanças supracitadas, a ideia de uma imprensa alinhada à responsabilização política em uma ordem democrática, desempenhando o papel de “quarto estado” e atribuindo funções de pesos e contrapesos às novas organizações (WAISBORD, 2000, p. 209) pode ser questionada quando se considera um forte domínio do campo midiático por uma perspectiva majoritária. Isto porque, como afirma Espósito Neto (2012, p. 19, grifo nosso), não obstante a derrota na eleição presidencial, “[...] o Partido Colorado e seus aliados controlavam o Legislativo, o Judiciário, a **imprensa** e grande parte da economia paraguaia”. Com efeito, tal aspecto é reforçado por Ortiz (2012) ao enfatizar dois eixos discursivos presentes nas publicações jornalísticas anti-Lugo, quais sejam: a “insegurança cidadã” por conta da disseminação de “invasores” de terras, “*guerrilleros-terroristas*” e “comunistas”; e a ligação política de Lugo com tais grupos. Vale lembrar que foram justamente essas ideias que serviram de base para a acusação formal do presidente apresentada no Congresso, tal como já abordado. É isso também que Richer (2012, p. 6) endossa ao dizer que tal campanha antigovernamental por parte dos meios de comunicação empresariais se fizera sentir diariamente durante anos, tendo muitas páginas denunciado que o Paraguai teria “vuelto una suerte de colonia venezolana”. Sintonizados com essa ideia, Villagra e Delgadillo (2012, p.72-73) apontam que desde o início do mandato de Lugo, os meios de comunicação mais relevantes ligados a empresários do setor agroexportador, de serviços e compra e venda de imóveis empreenderam uma campanha desigual para desprestigiar o governo.

Um aspecto interessante aportado por Carlos Figueiredo em análise do “Golpe paraguaio nas revistas semanais”<sup>38</sup> foi a apresentação da percepção da revista brasileira *Carta Capital* de que os jornais paraguaios teriam se fundamentado nas análises da imprensa brasileira para legitimar a destituição de Lugo. Nesse sentido, a ideia da profissionalização do jornalismo e da expansão da cobertura televisiva pode ser posta em perspectiva quando se considera que a implantação e difusão de tal cobertura é relativamente recente no país, remontando ao ano de 1965<sup>39</sup>. Não obstante, Ortiz (2012) destaca três grupos midiáticos que foram emblemáticos, a saber: o *ABC Color*, os meios do Grupo Vierci e a *Rádio Caritas*. O primeiro foi o ator mais radicalmente anti-Lugo, já que as notícias e os editoriais eram acusações diretas ao governo, tendo inclusive publicado um editorial na semana do *impeachment* demandando “em nome da cidadania” que o presidente deveria ser submetido a um juízo político. O segundo, representado pelo jornal *Ultima hora*, o *Canal 4* e a *Radio Monumental*, desempenhou um papel que ia da oposição à “neutralidade”. O terceiro, por fim, esboçou, nas palavras do autor, o “clássico perfil da ‘neutralidade’ jornalística”, cuja função manifesta seria somente expor a “realidade”, “sem se colocar a favor nem contra”. Logo, o autor ressalta que tais meios de comunicação justificaram a deposição de Lugo justamente por fazerem parte da estrutura de poder oligárquico, da qual os donos se beneficiam.

Com efeito, o que se observa é que, se de um lado não houve tempo hábil para vasta cobertura em relação ao *impeachment* especificamente, a ocorrência de propaganda antigovernamental massiva desde 2008 aliada à exposição intensiva do massacre de Curuguaty ocorrido no dia 15 de junho até a abertura do processo no dia 21 permitiu um maior desgaste na imagem do presidente. Cabe enfatizar que justamente esse tempo inferior a 48 horas impediu que se organizassem densas mobilizações populares tanto favoráveis quanto contrárias ao processo. É claro que nesse aspecto o caso paraguaio situa certo desafio à literatura aportada, uma vez que não se observa uma vinculação de escândalos políticos com manifestações de ultraje popular que demandassem a saída do mandatário. Por outro lado, o fato de que a exposição de escândalos pessoais, de desgaste na imagem proporcionado pelas repercussões do massacre e da presença massiva de grandes grupos midiáticos de abrangência nacional com recorrentes críticas ao governo personificadas na figura do presidente aparece

---

<sup>38</sup> FIGUEIREDO, Carlos. **O Golpe Paraguaio nas Revistas Semanais**. 2012. Agenda pública- Blog. Disponível em: <<http://jornalpolitico.blogspot.com.br/2012/07/o-golpe-do-paraguai-nas-revistas.html>>. Acesso em: 15 maio 2017.

<sup>39</sup> NUBE, Samuel. **HISTORIA DE LA TV EN PARAGUAY**. 2016. Disponível em: <<https://lanubedesam.wordpress.com/2016/02/23/historia-de-la-tv-en-paraguay/>>. Acesso em: 15 maio 2017.

como eixo importante de influência, talvez, para uma não expressiva mobilização de suporte ao mandatário. É exatamente esse aspecto que será o foco da subseção seguinte.

### **Protestos Populares**

Quando se pensa na dimensão da mobilização popular tem-se que, diferentemente da teoria de Hochstetler (2007), que afirmava que todas as quedas de mandatários na América Latina desde a redemocratização contaram necessariamente com presença da sociedade civil e dos movimentos sociais como atores determinantes para a manutenção ou queda de presidentes, o caso paraguaio distancia-se desse modelo. Nas semanas que antecederam a instituição do processo de juízo político de Lugo, não aconteceram manifestações, protestos ou qualquer mobilização significativa por parte da população (COELHO, 2014, p. 25).

Llano, Nolte e Weber (2012, p.6) notaram que os protestos contra o *impeachment* de Lugo foram numericamente modestos e limitados à capital, talvez porque o conflito em Curuguaty tenha coincidido com um momento de recuo do apoio social ao presidente, não apenas no parlamento, como também nos movimentos sociais, tal como justificam os autores. Parece que a percepção de Rodrigues (2015, p.19) de que teriam sido inúmeras as manifestações contrárias ao *impeachment* de Fernando Lugo, a exemplo da presença de milhares de partidários na Praça das Armas, em Assunção, os quais aguardavam o resultado do julgamento, deve ser compreendida à luz desse entendimento de incidências localizadas. Nesse sentido, Pérez-Liñán (2014, p. 37) adverte que a velocidade com a qual o Congresso conduziu o processo sugere que este previra a possibilidade de que apoiadores de Lugo se organizassem em Assunção para protestar contra o *impeachment*. Conforme já mencionado, o editorial do dia 20 de agosto de 2012 do jornal *ABC Color* reforçou essa percepção de que o Congresso agira de modo a impedir que os partidários de Lugo fossem às ruas e, supostamente o mais importante, teria evitado que esses terminassem “de dominar as Forças Armadas”, as quais tendem a arbitrar situações desse tipo.

Assim, o que se observou, no geral, foi uma ausência de mais essa pré-condição para a instabilidade (PÉREZ-LIÑÁN & POLGA-HECIMOVICH, 2016), fazendo com que os apontamentos de Pérez-Liñán (2007, p. 90) acerca dos aspectos fomentadores do ultraje popular, como a imposição de reformas neoliberais na América Latina, sobretudo nos anos 1990, a presença de parco desempenho macroeconômico e o impacto dos escândalos políticos, não sejam tão aplicáveis ao caso paraguaio. No que tange às taxas de aprovação do

presidente, em pesquisa<sup>40</sup> realizada entre 3 e 10 de julho de 2012, pouco após a sua saída, 13% da população considerou que a imagem do ex-mandatário era “muito boa, 45% percebeu-a como “boa”, 28% qualificou-a como “ruim” e 13% como “muito ruim”. Com isso percebe-se que, mesmo que tenha havido redução em relação ao primeiro ano de governo, quando apresentava uma taxa de confiança de 84% (MARSTEINDRET, LLANO & NOLTE, 2013, p.113 ), Lugo ainda possuía uma aprovação popular considerável quando da sua destituição, fazendo com que a correlação trazida por Pérez-Liñán (2007, p. 90) entre declínio da aprovação do mandatário e emergência de protestos populares direcionados ao Executivo se encaixe no caso em questão, só que de modo a demarcar a ausência dessas duas condições.

Ademais, haja vista a ideia presente na literatura aportada de que crises econômicas tendem a impulsionar a constituição de protestos populares contrários ao presidente, cabe resgatar reportagem<sup>41</sup> da *Carta Capital* de junho de 2012, a qual explicita que, comparando-se os anos de 2010 e 2011 no Paraguai, teve-se um aumento médio nos salários de 8,7%, sendo que o mínimo aumentou 2,7%, além de redução da inflação de 7,2% em 2010, para 4,9% em 2011, sem contar que, após apresentar o maior crescimento da América Latina em 2010 (15%), em 2011 o PIB elevou-se em 3,8%, representando um incremento de 2,3% do PIB per capita. Logo, na ausência de graves problemas econômicos que pudessem mobilizar a população a favor da remoção do mandatário, o caso paraguaio aparece novamente como um caso interessante para se pensar as dimensões tradicionais aportadas pela literatura<sup>42</sup>.

Assim, a curta duração do processo de *impeachment*, a ocorrência de notícias que atribuíam ao presidente a responsabilidade pelo massacre de Curuguaty, além da exposição de escândalos pessoais do presidente, inclusive desde a sua ascensão em 2008, ao que parece não convergiram em mobilização expressiva por parte da população demandando a sua saída, tampouco auxiliaram em uma organização popular que pudesse dar suporte ao mandatário em um processo de destituição tão célere.

---

<sup>40</sup> LUGO mantiene mejor imagen que Federico Franco, según encuesta. **Ultima Hora**. Assunção. 16 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.ultimahora.com/lugo-mantiene-mejor-imagen-que-federico-franco-segun-encuesta-n545509.html>>. Acesso em: 20 maio 2017.

<sup>41</sup> DANIEL, Paulo. Fernando Lugo realmente é um mau gestor? **Carta Capital**. São Paulo. 22 jun. 2012. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/fernando-lugo-realmente-e-um-mau-gestor/?autor=93>>. Acesso em: 16 maio 2017.

<sup>42</sup> Pérez-Liñán (2014, p. 34) propõe que o desafio aos estudos presidencialistas trazido pela destituição de Fernando Lugo é melhor compreendido se o foco se mantiver na interação entre a legislatura e as ruas, superando a ideia de variáveis explicativas isoladas, tal como se verifica na subdivisão de estudos entre a abordagem mais institucionalista e a que enfatiza as mobilizações populares.

### **Campo institucional: impasse entre Executivo e Legislativo**

Entender a trama institucional que cerca o processo de *impeachment* de Fernando Lugo, considerando a pouca relevância das dimensões anteriores aportadas pela literatura, salvo o declínio das intervenções militares em prol da preferência por modalidades constitucionais, representa um ponto essencial de discussão. De antemão, Richer (2012, p. 5) lembra que para alçar à presidência, Lugo, da Frente Guasú de esquerda, precisou aliar-se ao Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) sob a insígnia de *Alianza Patriótica para el Cambio*. Com efeito, os liberais teriam permitido uma estrutura apta a evitar fraudes na contagem dos votos, porém impuseram a Lugo a obrigação de cogovernar com uma força tradicional e já alheia aos posicionamentos progressistas que a fundaram.

Apesar de tal vitória da aliança e da derrota na eleição presidencial do tradicional Partido Colorado, conforme mencionado, Espósito Neto (2012, p. 19) afirma que esse partido e os seus aliados tinham o controle do Legislativo, do Judiciário, da imprensa e de grande parte da economia paraguaia. Desse modo, para o autor, desde a sua posse, o presidente teria enfrentado uma oposição política ferrenha, que impôs constrangimentos à agenda de reformas propostas pelo Executivo, algo que se assemelha ao ocorrido com Dilma Rousseff no Brasil, sobretudo em seu segundo mandato, tal como será visto. Ademais, Vallejos (2014, p. 94) recorda que a relação entre Lugo e o setor liberal foi tensa durante quase todo o mandato do presidente, tendo como elemento disjuntor a reestruturação de ministérios ordenada pelo presidente logo no início de sua gestão, o que fora apontado pelo então vice-presidente, Frederico Franco, como prejudicial ao seu setor do PRLA, fazendo com que desde então esse e outros liberais se comportassem como opositores no Congresso. Inclusive, conforme ressalta ainda o último autor, o Partido Liberal foi justamente um dos partidos que mais somou votos no momento na destituição do presidente.

No que tange a essa conformação partidária, Villagra e Delgadillo (2012, p. 61) especificam que o Partido Colorado e o Liberal representam, historicamente, as classes dominantes em conflito desde meados do século XIX, sobretudo em um país, cujo poder está atrelado à propriedade agrícola, sendo a acumulação de terras um saliente problema estrutural. Conforme continuam os autores, apesar de haver mais partidos com presença significativa na arena política, esses não competiam seriamente com os tradicionais, assim como também possuíam orientação à direita, o que sugere que a esquerda paraguaia tem encontrado dificuldades significativas para ascender em um sistema dominado por partidos e atores conservadores, bem como para construir lideranças em uma sociedade não muito receptiva.

Nesse contexto de forte hostilidade institucional, vale lembrar que Baumgartner (2003, p. 5), no tocante à definição de *impeachment*, situa que o crime passível de eliciar o processo seria qualquer um que Congresso quisesse em dado momento da história, o que concede um relevo demarcado às questões institucionais. Assim, um Congresso partidário pode proteger um mandatário mesmo quando há motivos importantes para uma investigação aprofundada ou pode pressionar pela saída de presidentes ainda que não haja provas reais ou sentimento público favoráveis ao *impeachment* (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 132) e isso parece ser justamente o que aconteceu no caso de Lugo, quando a acusação se fundamentou basicamente em avaliações subjetivas. Nesse ponto, tal como descrito no primeiro capítulo, cabe aportar os fatores relevantes trazidos por Pérez-Liñán (2007, p. 133) ao questionar-se sobre os determinantes da decisão do Congresso de proteger o presidente ou de levar adiante o processo de *impeachment*, quais sejam: regras constitucionais, o sistema partidário, a relação do presidente com o Congresso e o contexto político mais amplo.

No primeiro caso, apresenta-se que tradições constitucionais diferentes demonstram que em todo sistema presidencial o Congresso tem a possibilidade de obstaculizar o processo de *impeachment*, na medida em que representa a instância que autoriza o julgamento como disciplinada nas constituições latino-americanas. Tal aspecto é o que é assegurado pela Constituição paraguaia, assim como já apresentado, a qual dispõe em seu artigo 225 sobre a competência da Câmara dos Deputados de formular a acusação e a do Senado de conduzir o julgamento.

O segundo fator enfatiza que a composição partidária do Congresso interage com regras constitucionais de modo a facilitar a formação de um “escudo legislativo” capaz de proteger o presidente, isto é, de evitar a formação de uma coalizão hostil. Como já aventado anteriormente, a coalizão partidária que alçou Lugo à presidência já demonstrava sinais de fragilidade desde o início, uma vez que a oposição dispunha da maioria no Congresso e que o presidente carecia dos chamados “poderes partidários” (MAINWARING & SHUGART, 1997, p. 13) referentes à lealdade dos legisladores ao Executivo. Richer (2012, p. 5) demonstra que a esquerda quase não conseguiu assentos no Parlamento, ficando as bancadas sob os auspícios de membros do Partido Colorado, Liberal e de outros partidos conservadores, a exemplo da Pátria Querida e da União de Cidadãos Éticos (Unace), do ex-general Lino Oviedo. Nesse sentido, Figueiredo<sup>43</sup> (2012) resgata a análise da revista brasileira *Carta Capital* de que Lugo vinha contrariando interesses no Congresso, como a pretensão de pôr

---

<sup>43</sup> Ibidem.

fim ao dispositivo das *listas sábana*, as quais permitiam que alguns congressistas se mantivessem no cargo sem eleições, além do veto em maio de 2012 de uma lei que destinaria 215 bilhões de guaranis, cerca de 97,6 milhões de reais à Justiça Eleitoral Paraguaia, dinheiro este que seria, em realidade, repassado aos partidos políticos. Assim, não é difícil perceber a existência de um Congresso hostil à manutenção do presidente.

Dessa forma, Llano, Nolte e Weber (2012, p. 7) reafirmam que já antes da eleição de 2008 era nítido que a aliança de esquerda pela qual Fernando Lugo concorrera não obteria uma maioria suficiente no Congresso, sendo necessário forjar uma coligação com o Partido Liberal (PLRA), o qual fora o mais forte grupo parlamentar na coalizão de governo. Com feito, como o presidente ganhara a eleição presidencial com 41% dos votos e os partidos da coalizão obtiveram somente 31 assentos de 80 na Câmara dos Deputados e 17, de 45, no Senado, fora compelido a realizar alianças *ad hoc* com partidos opositores, inclusive o Partido Colorado, para aprovar projetos de lei específicos. Considerando que as perspectivas de atuação eram muito dissonantes, continuam os autores, a oposição empreendia, muitas vezes, uma política de bloqueio, impedindo o êxito do governo e negando os recursos necessários para as reformas.

Já o terceiro fator explicita que a liderança presidencial tem um grande relevo, posto que presidentes isolados são mais propícios a sofrerem *impeachment* ao passo que os que constroem coalizões legislativas mais amplas logo no início dos seus mandatos têm mais chances de serem protegidos, conforme ratifica Pérez-Liñán (2007, p. 133). No tocante às relações pessoais de Lugo com o Congresso e os líderes partidários tem-se como comprovação do desgaste as insinuações de inadequação da postura do presidente no Libelo Acusatório, já mencionado, documento no qual fica clara a ausência de liderança política do presidente frente aos legisladores. Llano, Nolte e Weber (2012, p.7) põem em destaque a vasta distância que separava Lugo dos outros partidos, na medida em que os Liberais e os Colorados podiam ser vistos como partidos de massa clientelistas, ao passo que o presidente punha em questão o *status quo* social.

Por fim, o quarto fator diz respeito às condições políticas mais amplas, as quais envolvem, por exemplo, a distância da eleição seguinte, a qual tende a pesar nas decisões do legislativo, uma vez que quanto mais remota a próxima eleição, mais alta tende a ser a aprovação presidencial (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 133). Nesse ponto, o fato da destituição de Lugo ter acontecido menos de um ano antes das próximas eleições presidenciais, agendadas para abril de 2013, é apontado por Richer (2012, p. 6-7) como resultante da preocupação das elites políticas tradicionais com a possibilidade de construção de uma base social de mudança

que pudesse se articular à Frente Guasú. Para este autor, na suposição de eleições com Lugo e a Frente Guasú no governo, a esquerda teria maiores chances de disputar o poder com os partidos tradicionais, advindo a percepção por parte das oligarquias de que era preciso desarticular tal partido e o *luguismo* antes das eleições. Inclusive, Pérez-Liñán (2014, p. 36) percebe justamente que o juízo político de Lugo parece responder, sobretudo, a cálculos eleitorais de curto-prazo.

Assim, a sugestão de que o presidente ainda tinha alta aprovação popular por conta de políticas sociais que conseguiram ser implementadas, apesar de não convergir inteiramente com as expectativas da literatura de que o *impeachment* tende a ocorrer em um contexto de menor aprovação popular, sugere que a celeridade do processo parece encontrar um respaldo nessas intenções. Desse modo, a relevância do fator institucional é incontestável para se compreender o andamento e o desfecho do processo.

### 2.2.2. As dimensões no caso brasileiro

Haja vista a tentativa de sistematizar a análise do caso brasileiro, as discussões que seguem destinam-se a compreender a sucessão de eventos da virada de 2015 para 2016 a partir de uma perspectiva mais setorializada. Apesar de alguns elementos já terem sido brevemente apontados no histórico realizado, cabe agora fazer uma tentativa de descrição mais específica e didática das dimensões da mídia, dos protestos populares e dos conflitos institucionais. De antemão, porém, tal como foi feito no caso paraguaio, vale destacar a dimensão-contexto de ocorrência dos processos de *impeachment*, qual seja: o declínio das intervenções militares. Isto porque, à diferença das rupturas democráticas iniciadas via golpes militares comuns nos anos 1960 e 1970 na região, e ainda que esse elemento não esteja completamente ausente, as soluções de conflitos extremados entre os ramos tende a revestir-se de uma tonalidade civil-legal. É o que se observa no caso brasileiro, cujo componente militar se manteve ausente ao longo da sucessão de eventos que culminaram no *impeachment* de Dilma Rousseff. Não obstante, vale mencionar que em pesquisa do Instituto Datafolha sobre a manifestação popular paulista em 15 de março de 2015<sup>44</sup>, 32% dos presentes consideraram que as Forças Armadas tinham muito prestígio, 49%, que teriam um pouco de prestígio, e somente 16% que não teriam prestígio algum, o que denota certa tolerância, ainda que seja

---

<sup>44</sup> 47% foram à Avenida Paulista em 15 de março protestar contra a corrupção. **Datafolha**. São Paulo. 17 mar. 2015. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2015/03/1604284-47-foram-a-avenida-paulista-em-15-de-marco-protestar-contr-a-corrupcao.shtml>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

uma inferência que demanda estudo mais aprofundado, com as posturas intervencionistas que suprimem a legalidade.

Isto coaduna-se com a comparação feita por Pérez-Liñán e Polga-Hemovich (2016, p. 3) em sua investigação dos fatores que explicam não só o *porquê* do desfecho da crise presidencial ser um golpe militar ou uma remoção constitucional, mas principalmente *como* isso acontece. Isto porque, se as crises econômicas, os protestos de massa e a presença de elites radicais ajudam a explicar o porquê da queda de presidentes, a presença de um legado histórico e de uma difusão regional de possíveis desfechos, constitucionais ou não, esclarecem que a crise presidencial pode escalar em golpes militares sob condições históricas próprias. Com efeito, o que se depreende é que a alternativa adotada depende da receptividade das ações no âmbito doméstico, incluindo as capacidades disponíveis para levar a cabo um processo de *impeachment* ou de intervenção militar, assim como de ações ao nível regional, na medida em que a ocorrência de golpes militares em países vizinhos reforça a posição de golpistas domésticos (PÉREZ-LIÑÁN & POLGA-HECIMOVICH, 2016, p.19).

Tal discussão é relevante no caso do Brasil, pois a conjuntura doméstica e regional mostrou-se mais favorável a uma remoção legal via *impeachment*, uma vez que as relações civis-militares cumpriam as três funções básicas já elencadas por Fitch (1998, p. 36) no primeiro capítulo. A primeira delas consiste na subordinação política dos militares ao regime democrático, aspecto presente desde a Constituição de 1988 quando, em seu art. 142, caput, institui a subordinação das Forças Armadas à autoridade “suprema” do Presidente da República. A segunda trata da constituição, organização e destinação das Forças Armadas, regulamentada nas pelas Leis Complementares nº 97/1999, a qual fora alterada pelas de nº 117/2004 e nº136/ 2010. A terceira, por fim, dispõe que o pessoal militar deve estar sujeito ao controle da lei, ainda que submetido às normas legais especializadas que não se aplicam à população civil, aspecto reforçado pelas disposições legais já supracitadas. Assim, no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff não fora identificada intervenção militar em nenhum dos estágios, o que parece reforçar a preferência pelas destituições presidenciais que se revestem externamente de um caráter civil e legal, embora não sem controvérsias. Com feito, é válido aprofundar-se nas questões midiática, social e política, a fim de identificar se o caso brasileiro respondeu a uma dinâmica mais ampla de fatores, para além da justificativa legal.

### **Escândalos midiáticos**

Considerando os apontamentos de Pérez-Liñán (2007, p. 64) de que escândalos políticos tendem a ser um vínculo estabelecido entre os casos de *impeachment* em geral, cabe situar o arranjo comunicativo que disponibilizou ampla cobertura ao processo de *impeachment* de Dilma Rousseff e, antes disso, às ações detalhadas da Operação Lava Jato, na proporção mesma em que foi se avizinhandando de nomes ligados ao partido governista. De antemão, só para se ter uma ideia geral, o Instituto Datafolha<sup>45</sup> averiguou, que, naquela manifestação paulista de quinze de março de 2015, 61% dos presentes atribuíam à imprensa muito prestígio, assim como o faziam 83% em relação às redes sociais via internet. No tocante às mesmas categorias, o Instituto também aferiu que, naquele momento, as redes sociais eram identificadas pelos manifestantes como as mais influentes (89%), seguidas da imprensa (77%).

Tal aspecto não foi contabilizado nas demais pesquisas referentes às manifestações, mas é possível inferir que continuava exercendo influência, a partir da observação de que há grande disponibilidade de meios de comunicação de massa, isto é, que abrangem significativo número de receptores simultaneamente, como rádio, TV, jornal, internet, entre outras tecnologias de mídia (BOLDA, 2015, p. 114). Isso parece ecoar em partes a ideia inicial trazida de Pérez-Liñán (2007, p. 68) sobre a expansão da televisão, a democratização política, as reformas econômicas e a profissionalização do jornalismo, uma vez que se considera que no Brasil, à diferença de muitos países, a área de radiodifusão é separada das telecomunicações, havendo um modelo “de exploração de emissoras de rádio e TV por grupos privados comandados por políticos, famílias e igrejas, sendo que a Rede Globo<sup>46</sup> é líder em audiência e concentra as verbas publicitárias” (CABRAL, 2015, p.18). Fala-se em um eco parcial, porque se assume sim que a possibilidade de diversificação de financiamento da imprensa e o maior profissionalismo permitiram certa independência no que tange à veiculação de informações mais combativas, entretanto o fato de que há essa concentração midiática controlada por grupos privados, cujos lugares de fala estão bem definidos, traz um questionamento adicional sobre a democratização política e a natureza dos efeitos da expansão televisiva.

Talvez esse aspecto permita compreender os contornos de um posicionamento mais favorável e autointeressado em relação ao *impeachment*, como já se depreende na postura

---

<sup>45</sup>Ibidem.

<sup>46</sup>O Grupo Globo consiste em conjunto brasileiro de empresas de mídia, o qual cria, produz e distribui conteúdo que chega a 99,6% dos lares do país, em todo território nacional. Tal grupo compõe-se de participações diretas em diversas mídias, incluindo a Globo (líder em TV aberta no Brasil), Globosat, Globo.com, Editora Globo, InfoGlobo, Sistema Globo de Rádio, Som Livre, Globo Filmes e ZAP, além da Fundação Roberto Marinho, conforme informações disponíveis em seu site..

mais elogiosa assumida pela imprensa ao ativismo e independência conquistados pela Câmara dos Deputados, tal qual demonstra a manchete da edição de cinco de abril de 2015 do jornal *Folha de São Paulo*<sup>47</sup> intitulada “Governo frágil faz Câmara bater recordes de votações”, cujo destaque é de que a instituição aprovara o maior número de projetos dos últimos vinte anos. Limongi (2015, p. 106) enfatiza que a “opinião pública esclarecida” aplaudiu a rejeição da Câmara à grande maioria das propostas do governo para estabilizar a economia, pois estava interessada em derrotar o governo Dilma e o PT. Assim, em “lugar de sublinhar a irresponsabilidade do arquiteto das inúmeras revoltas do plenário, a ênfase recaiu sobre a fragilidade do governo, sua incapacidade de governar, uma prova adicional da necessidade imperiosa de se livrar do governo petista” (LIMONGI, 2015, p. 106). Ademais, em sintonia com a oposição declarada de Eduardo Cunha ao governo, Limongi (2015, p. 109) resgata, ainda, que a imprensa agia como grande aliada ao sintonizar-se com o ritmo ditado pelo presidente da Câmara. Com efeito, o autor explicita que nas manchetes dos principais jornais no dia cinco de agosto lia-se: “Cunha isola PT em CPIs e manobra pelo impeachment” (*O Estado de S. Paulo*); “Cunha e oposição discutem impeachment e isolam PT” (*Folha de São Paulo*); “Cunha prepara novas ‘bombas’ para o governo” (*O Globo*); e “Câmara volta do recesso com manobra de Cunha por impeachment” (*El País*). Além disso, mesmo durante a intensificação das investigações da Lava Jato, o foco das atenções da mídia estava no desenrolar do processo de *impeachment*, como lembra Limongi (2015, p. 111), “quem, por acaso, deixou de ler os jornais por uma semana ficou sem saber que Cunha era o principal réu da Operação Lava Jato”.

Em comparação de editoriais publicados pelo jornal *Estado de São Paulo*<sup>48</sup> sobre os processos de *impeachment* de Collor, em 1992, e de Dilma, em 2016, Cauduro (2016, p. 9) observa que, à diferença do posicionamento mais brando em relação ao primeiro, no contexto da segunda o jornal teria destilado ódio contra os presidentes da era petista, ao passo que apostava na moralidade do governo do então vice-presidente, Michel Temer.

Assim, a massiva cobertura dos escândalos envolvendo, sobretudo, nomes ligados à presidente e ao Partido dos Trabalhadores, assim como a insistência posterior na má gestão econômica do governo e na “incompetência” da presidente, à luz de uma piora dos indicadores econômicos, fundamentou um contexto mais nebuloso propício às expectativas de

<sup>47</sup> RAGON, Ranier; FALCÃO, Márcio. Governo frágil faz Câmara bater recorde de votações. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 5 abr. 2015. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2015/04/05/2//5986488>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

<sup>48</sup> “Fundado em 1876, o jornal Estado de S. Paulo, conhecido também por Estadão, é um veículo tradicionalmente conservador. O Estado de S. Paulo é o jornal voltado ao público de elite” (CAUDURO, 2016, p. 8).

mudanças, supostamente, advindas do afastamento da mandatária. Com efeito, à luz da grande concentração midiática, em que a Rede Globo aparece como o maior conglomerado de comunicação do Brasil, atingindo 98,33% dos municípios brasileiros, sendo estimados 99,42% de domicílios com televisão e 99,35% de cobertura da população<sup>49</sup>, só para citar um exemplo, a produção intensificada de matérias em uma direção determinada acaba exercendo um impacto grande na formação de opinião pública mais ampla.

### **Protestos populares**

Visando à caracterização das manifestações populares no marco do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, faz-se válido resgatar as duas versões já descritas por Pérez-Liñán (2007, p. 90) no primeiro capítulo sobre elementos subjacentes aos protestos populares, quais sejam: a que sugere que reformas econômicas impopulares e um frágil desempenho econômico são fatores importantes para a explicação da emergência de intranquilidade pública, seja como reação às tentativas de imposição de políticas neoliberais seja como reprovação ao nível da performance macroeconômica; e a que aponta que o ultraje popular seria resultado das acusações da mídia, direcionando o olhar para os fatores que determinam as exposições

Na primeira versão, explicativa, o conteúdo da desestabilização macroeconômica, com presença de recessão e inflação elevadas, da adoção de medidas de austeridade, de políticas impopulares e de cunho neoliberal, de mudanças da política econômica e de má gestão econômica (GONÇALVES, 2016, p. 11) aparece de forma mais concisa nas manifestações de 2016 que reivindicavam o afastamento da presidente. Em abril de 2016, o Instituto Datafolha<sup>50</sup> estimou um índice de reprovação ao governo Dilma Rousseff de 63%, cuja porcentagem representa a avaliação do governo como ruim ou péssimo. É importante ressaltar esse índice, uma vez que Pérez-Liñán (2007, p. 90) adverte sobre a correlação entre declínio da aprovação do mandatário e emergência de protestos populares direcionados ao Executivo. Dentre as medidas econômicas priorizadas esteve a adoção, em 2015, de um ajuste fiscal voltado não mais apenas à redução dos gastos públicos, mas à recomposição das receitas, já

<sup>49</sup> GLOBO, Rede. **Atlas de cobertura**. Disponível em: <<http://comercial2.redeglobo.com.br/atlasdecobertura/Paginas/Totalizador.aspx>>. Acesso em: 08 maio 2017.

<sup>50</sup> REPROVAÇÃO à gestão Dilma recua e volta a nível pré-manifestação. **Datafolha**. São Paulo. 11 abr. 2016. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/04/1759676-reprovacao-a-gestao-dilma-recua-e-volta-a-nivel-pre-manifestacao.shtml>>. Acesso em: 07 maio 2017.

que a prioridade nova da política econômica passou a ser o reequilíbrio das contas públicas<sup>51</sup>. Assim, foi lançado um conjunto de medidas, dentre as quais medidas provisórias que modificaram o acesso aos direitos previdenciários, a exemplo do seguro-desemprego e pensão por morte, assim como ajustes nos preços dos combustíveis e da eletricidade a fim de aumentar a arrecadação. Não obstante, em 2015 houve uma queda de 3,8% do PIB e inflação de 7% nos primeiros meses do ano, além de aumento da taxa de desemprego, contabilizando uma média 8,5%<sup>52</sup> no referido ano. A descrição de tal cenário é relevante quando se tem em vista que a literatura aportada por Pérez-Liñán (2007) aponta a adoção de políticas neoliberais e de parco desempenho macroeconômico como presentes nas bandeiras dos protestos contra os governos. Todavia, no caso das manifestações de 2016 o maior conteúdo reclamado foram esquemas de corrupção, certo repúdio ao PT e defesa da Operação Lava Jato<sup>53</sup>, elementos que não diziam respeito às acusações pelas quais a presidente estava sendo processada ou aos efeitos das políticas econômicas adotadas em seu governo. É claro que as manifestações tiveram impulso em um contexto de piora do quadro econômico, o que endossava as reivindicações por mudança da mandatária. A pauta dessas manifestações, ao seu tuno, parece convergir mais com a segunda versão interpretativa trazida por Pérez-Liñán (2007), na medida em que vincula explicitamente os pedidos de *impeachment* à ocorrência de escândalos políticos relacionados à corrupção. Não se pode negligenciar que o perfil característico dos manifestantes era de maior renda<sup>54</sup> e maior grau de escolaridade, o que impacta nas pautas efetivamente defendidas. Isto coaduna-se com os apontamentos de Avritzer (2016, p. 104) de

---

<sup>51</sup> DEAPROVAÇÃO recorde ao impeachment: lembre os principais momentos do governo Dilma. **BBC Brasil**. São Paulo. 29 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37207258>>. Acesso em: 07 maio 2017.

<sup>52</sup> NAIME, Laura; CAOLI, Cristiane. Taxa média de desemprego ficou em 8,5% em 2015, diz IBGE. **G1 Globo**. São Paulo. 15 mar. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/taxa-media-de-desemprego-ficou-em-85-em-2015-diz-ibge.html>>. Acesso em: 07 maio 2017.

<sup>53</sup> MANIFESTANTES fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. **G1 Globo**. São Paulo. 13 mar. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contr-governo-dilma-ocorrem-pelo-pais.html>>. Acesso em: 07 maio 2017; DOMINGOS, Roney. Manifestantes fazem protesto contra Lula e Dilma e bloqueiam Av. Paulista. **G1 Globo**. São Paulo. 16 mar. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2016/03/grupo-faz-protesto-contr-lula-na-avenida-paulista.html>>.

Acesso em: 07 maio 2017; MARTÍN, María. Maior manifestação da democracia brasileira joga Dilma contra as cordas. **El País**. São Paulo/brasil/rio de Janeiro. 14 mar. 2016. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/13/politica/1457906776\\_440577.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/03/13/politica/1457906776_440577.html)>. Acesso em: 07 maio 2017.

<sup>54</sup> OPINIÃO Pública Avaliação de governo Presidente Congresso Nacional Governador Prefeito Dossiês Relatórios Outros temas Por ano Maior manifestação política da história de SP reúne 500 mil na Paulista. **Datafolha**. São Paulo. 14 mar. 2016. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2016/03/1749713-maior-manifestacao-politica-da-historia-de-sp-reune-500-mil-na-paulista.shtml>>. Acesso em: 07 maio 2017.; FOCO, Congresso em. Datafolha: perfil dos manifestantes na Paulista permanece elitizado. **UOL**. São Paulo. 14 mar. 2016. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/datafolha-perfil-dos-manifestantes-na-paulista-permanece-elitizado/>>. Acesso em: 07 maio 2017.

que a classe média tradicional<sup>55</sup> brasileira passa por uma redefinição do seu papel social e dos serviços aos quais acessa, haja vista uma mudança de *status* e do uso de serviços públicos fundamentais, a qual tem levado a um reposicionamento no que tange ao sistema político existente no país.

Há que se considerar que as raízes desse reavivamento popular no cenário brasileiro remontam às mobilizações populares em 2013, cujo caráter genérico e plural serviu para expor a intensificação dos conflitos na base da sociedade sem o respaldo correspondente no sistema político, haja vista o “presidencialismo de magacoalizes” (NOBRE, 2016, p. 139). Avritzer (2016, p. 62 - 63) ressalta que em 2013 ocorreu a fragmentação e polarização do marco participativo, na medida em que se reforçou, de um lado, atores de esquerda não mais pertencentes à seara petista, como o Movimento Passe Livre, e, de outro, a aparição de atores conservadores nas ruas, presentes em 2013, 2014, 2015 e 2016. Assim, o autor aponta que dois fenômenos insinuam-se, a saber: a acentuação da crise do “presidencialismo de coalizão”<sup>56</sup> e a criação de um polo participativo conservador que muda a agenda de mobilização, tornando-a mais crítica à corrupção, tema clássico da classe média brasileira.

Na esteira disso, têm-se as manifestações a partir de março de 2015, cujo conteúdo *pró-impeachment* é demarcado com maior nitidez. Em especial nessa primeira manifestação de março, cerca de duzentos e dez mil pessoas tomaram as ruas de São Paulo, esboçando, espontaneamente, dentre as suas motivações, pautas como corrupção e *impeachment* da presidente, com números estimados pelo Instituto Datafolha<sup>57</sup> de 47% e 27%, respectivamente, o que denotava uma maior concentração de pautas nesses temas. Tal recorte temático passou a fazer sentido em um contexto de intensa divulgação nos meios de comunicação dos avanços da investigação da Operação Lava Jato, os quais cercavam em seu início, sobretudo, a cúpula da base governista. Isso parece encaixar-se na segunda versão de Pérez-Liñán (2007) já referida de que o ativismo popular desenvolve-se *vis-à-vis* à maior exposição midiática de escândalos políticos. Vale enfatizar que cerca de 76% daqueles manifestantes tinham ensino superior completo, perfazendo um perfil de alta escolaridade, logo não envolvia amplos setores da sociedade, como supunha-se, teria maior eficácia (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Ademais, ainda segundo o Instituto Datafolha, 96% dos

<sup>55</sup> A classe média tradicional é também conhecida como classe alta e foi notoriamente afetada pelas mudanças desde 2003, com a emergência do PT ao poder, as quais reduziram a desigualdade e levaram à mobilidade no mercado de trabalho (AVRITZER, 2016, p. 103).

<sup>56</sup> O termo “presidencialismo de coalizão” foi cunhado por Sérgio Abranches, em 1988, e faz menção à particularidade brasileira de organizar o Executivo com base em grandes coalizões, culminando em acordos e alianças entre partidos políticos segundo objetivos específicos (ABRANCHES, 1988, p. 21-22).

<sup>57</sup> Ibidem.

manifestantes de março de 2015 avaliavam o governo de Dilma Rousseff como ruim ou péssimo e 82% haviam votado no candidato do PSDB, Aécio Neves, no segundo turno da eleição. Esse aspecto coaduna-se com o argumento de Pérez-Liñán (2007, p. 90) da relação entre declínio da aprovação da presidente e emergência de protestos populares direcionados ao Executivo. No que tange à posição política dos manifestantes, em uma escala de 1 a 7, sendo 1 o máximo à esquerda e 7 o máximo à direita, obteve-se a média de 4,6, isto é, entre o centro e a direita, o que sugere certa homogeneidade participativa.

Vale a pena deter-se um pouco mais nessas manifestações de 2015, uma vez que elas puseram os holofotes sobre três grupos principais responsáveis pelas convocatórias, os quais se diziam à margem do sistema partidário, quais sejam: “Revoltados On Line”, “Movimento Brasil Livre (MBL)” e “Vem pra Rua”. Não obstante, é fundamental salientar que os próprios líderes do movimento divergiam quanto às reivindicações, na medida em que o primeiro grupo, composto pelos mais “radicais”, não pregava o *impeachment*, mas a derrubada do governo, ao passo que o “Vem pra Rua”, alinhado ao PSDB e mais moderado, rechaçava a tese pela carência de bases jurídicas, só restando o apoio do MBL ao *impeachment*, o qual representava a sua principal bandeira (LIMONGI, 2015, p. 102). Vale ressaltar que o MBL concentrava a prioridade da pauta no afastamento de Dilma Rousseff por conta de sua atuação no Conselho de Administração da Petrobrás, entre 2003 e 2010, aliada a certas condições políticas, já que, supostamente, “[Dilma] já não governa. Quem governa é Eduardo Cunha [presidente da Câmara] e Renan Calheiros [presidente do Senado]”, conforme afirma um dos líderes do grupo<sup>58</sup> ao jornal *Folha de São Paulo*. Quando questionado sobre a exigência do afastamento de Dilma, mas proteção de nomes do PMDB, tal qual Calheiros e Cunha também envolvidos em escândalos, o referido líder enxergava o PMDB como “menos pior” do que o PT por não ter “viés perigoso”, já que esse utilizaria a “corrupção para ferir a liberdade”. Limongi (2015, p. 103) reforça, ainda, que mais relevante do que a justificativa para o *impeachment* seriam os métodos empregados pelo movimento, na medida em que o MBL pretendia trazer a população às ruas, a fim de pressionar a oposição a adotar uma postura mais enérgica em relação ao *impeachment* de Dilma Rousseff, isto é, “forçar a oposição a fazer o seu trabalho”. A própria configuração motivacional do movimento é questionável quando se

---

<sup>58</sup> OPOSIÇÃO precisa "fazer seu trabalho" contra Dilma, diz líder de protestos. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 31 mar. 2015. Disponível em: <<http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/2015/03/31/2//5985945>>. Acesso em: 26 abr. 2017.

toma como exemplo a entrevista feita pelo *El País*<sup>59</sup>, em quinze de agosto de 2015, aos líderes do MBL. Nela, quando questionados sobre a superioridade moral de Temer sobre Dilma, considerando que PMDB tinha o maior número de deputados investigados pela Lava Jato, arguíram que haveria diferenças entre o PT e o PMDB, já que o “ PMDB é um partido fisiológico, com vários casos de corrupção, que a gente deplora obviamente. Mas o PMDB não é um partido como o PT, que se utiliza da corrupção para subverter as instituições democráticas e expandir seu projeto de poder”. Esse ponto merece destaque, pois coloca em questionamento a bandeira efetiva das mobilizações, uma vez que o emblema do combate à corrupção já parecia relativizado.

Nesse sentido, à luz da sumarização empreendida, o que parece ganhar contornos de pensamento mais delineado é a ideia de que as pautas das manifestações favoráveis ao *impeachment* da presidente possuíam um conteúdo mais afeito às exposições midiáticas dos escândalos de corrupção do que aos crimes de responsabilidade pelos quais a presidente estava sendo processada, em um contexto de deterioração de indicadores econômicos. Ademais, perfaziam um perfil de corte mais abastado, com maior índice de escolarização. Não obstante, o contexto de deterioração dos indicadores econômicos deve ser situado, uma vez que, conforme lembra Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich (2016, p. 8), em um ambiente de crise econômica, a mobilização social encoraja legisladores a se oporem ao Executivo, tal qual, afirmam, teria acontecido no *impeachment* de Dilma Rousseff. Não se esquece aqui a ocorrência de protestos contrários ao *impeachment*, mas como o foco do momento consiste na exposição das dimensões relevantes para a efetivação de tal mecanismo, priorizou-se a descrição das manifestações favoráveis ao afastamento.

### **Campo institucional: impasse entre Executivo e Legislativo**

Após apresentação da dimensão-contexto de declínio das intervenções militares em compasso com o caso brasileiro, além da atuação midiática e de mobilizações populares que estão afinadas às disposições da literatura quanto à influência no processo *impeachment* de Dilma Rousseff, cabe investigar agora o campo institucional, tido como um dos eixos principais de análise. Para tanto, são resgatados os quatro fatores relevantes trazidos por Pérez-Liñán (2007, p. 133) já no primeiro capítulo ao se questionar sobre os determinantes da

---

<sup>59</sup> ROSSI, Marina; JIMÉNEZ, Carla; MARREIRO, Flávia. Movimento Brasil Livre: “Dilma deve cair até o final do ano”. *El País*. São Paulo. 15 ago. 2015. Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/14/politica/1439580832\\_993126.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/08/14/politica/1439580832_993126.html)>. Acesso em: 26 abr. 2017.

decisão do Congresso de proteger o presidente ou de levar adiante o processo de *impeachment*, a saber: regras constitucionais, o sistema partidário, a relação do presidente com o Congresso e o contexto político mais amplo.

No primeiro caso, enquanto instância que autoriza o julgamento, tal como disposto no art. 86, caput, da Constituição Federal de 1988, o Congresso cumpriu a sua função no caso brasileiro. Com a admissão da acusação após a votação de dois terços em Plenário no dia 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados anuiu em passar para o Senado Federal o julgamento de Dilma Rousseff. Desse modo, ambas as casas foram imbuídas da responsabilidade de conduzir o processo de *impeachment*, da forma como dispõe a Constituição, o qual contou com fluidez de trânsito e de admissibilidade no Congresso como um todo.

Isso só foi possível à luz da disposição minoritária de apoio partidário da presidente, o segundo aspecto abordado por Pérez-Liñán (2007), que se refere à possibilidade de formação de um “escudo legislativo” capaz de proteger a mandatária, ou seja, de evitar a constituição de uma coalizão hostil. Com efeito, no caso brasileiro, o Partido dos Trabalhadores fora perdendo apoio de partidos aliados ainda antes da admissão do processo em dezembro, quando as votações das “pautas-bomba<sup>60</sup>” sob a liderança de Eduardo Cunha eram priorizadas em detrimento das demandas do Executivo relacionadas à economia, o que demonstrava a disposição dos legisladores a seguir mais o presidente da Câmara do que a esboçar um comportamento mais disciplinado quanto à coalizão até então de suporte ao governo. Tal coalizão era formada pelos seguintes partidos: PMDB, Partido Social Democrático (PSD), Solidariedade (SD), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Republicano da Ordem Social (PROS), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido Republicano Brasileiro (PRB). Contudo, conforme se observa no Gráfico 1, a maior parte dos parlamentares do PMDB, do PP, do PSD e do PR votaram a favor do *impeachment* na Câmara dos Deputados. Pérez-Liñán e Polga-Hecimocich (2016, p. 10) propõem uma medição de suporte legislativo de acordo com a porcentagem dos assentos na Câmara dos Deputados ocupada pelo partido do presidente. No caso brasileiro, o PT possuía 58<sup>61</sup> integrantes em sua bancada, de um universo de 513 deputados, o que corresponde a 11,32%. Claro que não se pode esquecer que, no “presidencialismo de coalizão” brasileiro, o mais relevante é considerar o tamanho da base aliada. Tal qual a

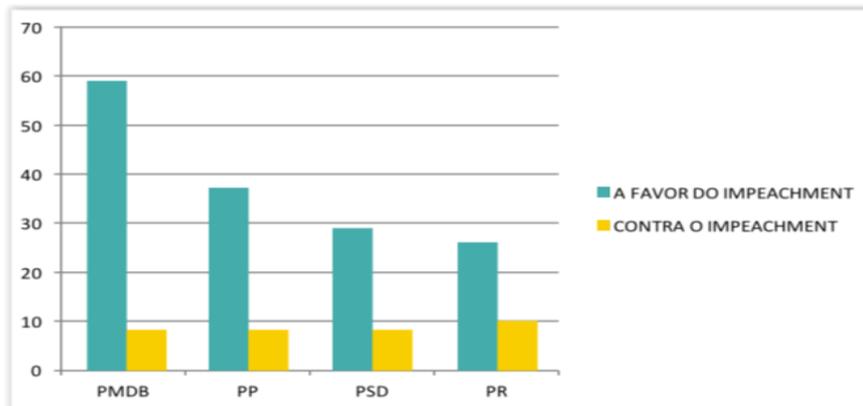
---

<sup>60</sup> “Pautas-bomba” consistem em projetos de lei, os quais podem impactar as contas públicas, dificultando a diminuição de gastos prevista para que a meta fiscal seja atingida (Duarte, 2015).

<sup>61</sup> LIDERANÇAS e Bancadas. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>>. Acesso em: 11 maio 2017.

votação explicitada no gráfico, tem-se que o *impeachment* de Dilma decorreu justamente da ausência dessa base. É o que Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich (2016, p. 10) reforçam ao mostrarem que um apoio forte ao presidente reduz a viabilidade de um *impeachment*.

**Gráfico 1- Votação de alguns partidos da base governista do governo Dilma.**



Fonte: BATISTA, 2016<sup>62</sup>

Ainda com relação a esse aspecto, na tentativa de explicar essa mudança de posições, sobretudo quando da retirada de apoio do PMDB, partido do então vice-presidente, Nobre (2016, p. 143) enfatiza que o governo Dilma, no aspecto político, tinha como objetivo principal enfraquecer o PMDB tal como se observara no estímulo dado à migração partidária e à criação de novos partidos de modo a diminuir as bancadas do referido partido na Câmara e no Senado, apesar de que na prática formou-se um “novo Centrão” responsável, justamente, pelo *impeachment* de Rousseff, sendo que o surgimento do PSD, em 2011, aparece como ícone. Inclusive, Limongi (2015, p. 100) aponta que tal partido fora criado pelo PT na tentativa de se livrar do aliado “problemático” representado pelo PMDB, como “equivalente funcional” desse último, em um contexto de acirramento dos conflitos.

No tocante à relação da presidente com o Congresso, terceiro aspecto a ser analisado, a argumentação trazida pela literatura de que presidentes isolados seriam mais propensos a sofrerem *impeachment* ao passo que os que constroem coalizões legislativas mais amplas logo no início dos seus mandatos têm mais chances de serem protegidos, conforme ratifica Pérez-Liñán (2007, p. 133), parece encaixar-se no caso de Dilma Rousseff. Isto porque, a postura pessoal da presidente, cujo perfil descrito como “mais técnico e menos político” já em 2005 quando ocupara o Ministério da Casa Civil no governo Lula (FERNANDES, 2012, p. 73),

<sup>62</sup> BATISTA, Alexandre Lins. **PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO E A ATUAL CRISE BRASILEIRA**. 2016. Disponível em: <<http://www.politize.com.br/presidencialismo-de-coalizacao-e-atual-crise-brasileira/>>. Acesso em: 11 maio 2017.

mantivera-se durante os seus mandatos até a interrupção em 2016, levantando queixas relacionadas à dificuldade de acesso e de negociação, sob alegação de pouca autonomia dada aos ministros e pouco diálogo<sup>63</sup>. Tais percepções convergem com o isolamento tecnocrático imposto à presidente ao longo da gestão, sobretudo com as tentativas de remodelar a relação entre setor público e privado mediante concessões públicas de infraestrutura e no setor de energia, estabelecer parâmetros diversos ao setor financeiro, além de incentivar a reindustrialização (SINGER, 2015, p. 47-49). Assim, ainda que não tenha tentado implementar programas de ajustamento estrutural, tal qual aborda Pérez-Liñán (1998, p.15), suas propostas de mudança também não tiveram o comprometimento do Congresso, o que a conduziu a uma postura isolada no desenho de políticas.

O quarto, por fim, ao fazer referência às condições políticas mais amplas, como a distância da eleição seguinte (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, p. 133) e a possibilidade de envolvimento direto da presidente ou dos legisladores nos escândalos políticos (PÉREZ-LIÑÁN, 1998, p. 16), parece contemplar também a realidade brasileira. Isto porque, ainda que o segundo mandato da presidente estivesse no seu primeiro ano, o declínio da aprovação presidencial associado ao avanço das investigações da Lava Jato, as quais começavam a envolver uma série de legisladores, parecem ter sido catalisadores do processo de *impeachment*. É claro que as eleições presidenciais só seriam em 2018, mas a iminência de uma deterioração da imagem política dos parlamentares e dos partidos, isto é, de um prejuízo às suas carreiras, pode ser vista como um aspecto relevante, embora o caso em tela não configure aquele de uma administração sustentada por um padrão de corrupção que não beneficiava os legisladores, muito pelo contrário.

Desse modo, a ocorrência de uma legislatura hostil à administração da mandatária, sob a forma de um “presidencialismo de coalizão”, coloca em cena algumas divergências teóricas quanto aos aspectos institucionais intervenientes. Com efeito, algumas análises consideram que o *impeachment* de Dilma Rousseff estaria associado às dificuldades do “presidencialismo de coalizão”, já que “o chefe do Executivo torna-se simultaneamente líder, árbitro e alvo das divergências entre os partidos – e, eventualmente, as regiões – que constituem a coligação” (MALAMUD, 2016, p. 2). A ocorrência de uma base “inchada” de apoio ao governo obstaría a concretização do programa apresentado pelo partido vencedor da eleição, na medida em que caberia ao líder da coalizão contornar vetos de relevo no âmbito da sua

---

<sup>63</sup> RIBEIRO, Jeferson. **Dilma enfrenta hora da tempestade por articulação frágil com Congresso**. 2013. Disponível em: <<https://reuters-brasil.jusbrasil.com.br/noticias/100539650/dilma-enfrenta-hora-da-tempestade-por-articulacao-fragil-com-congresso>>. Acesso em: 12 maio 2017.

própria base para induzir às transformações pretendidas, ao mesmo tempo em que se perderia a dimensão de uma oposição efetiva, já que a mesma acabaria migrando para dentro da própria coalizão de governo, tornando-se “oposição interna” e obstaculizando a coesão interna assim como a articulação política. Outras interpretações (LIMONGI, 2016; REIS, 2016; NICOLAU, 2016), por outro lado, acreditam que o problema não estaria nesse formato do presidencialismo brasileiro, uma vez que a raiz da crise não seria a governabilidade, mas as questões de representatividade, as peculiaridades do sistema eleitoral, como o financiamento de campanha, e os tetos de gastos das doações. Assim, independentemente do prisma de análise, a ocorrência de um posicionamento do Congresso alheio à permanência do Executivo aparece como eixo indispensável de investigação em se tratando do andamento do processo.

### 2.3. CASOS EM PERSPECTIVA: TENDÊNCIA DAS DEMOCRACIAS PRESIDENCIAIS LATINO-AMERICANAS?

A exposição dos casos do Paraguai e do Brasil, em um contexto de maior incidência da deposição de presidentes imbuída de aparente constitucionalidade, traz à cena reflexões sobre a possibilidade de uma tendência à instabilidade presidencial na América Latina. Isso já é questionamento de estudos do presidencialismo na região e a inclusão dessa região como um todo se faz importante na presente discussão justamente pelo fato de que os eventos paraguaio e brasileiro não aconteceram em um vácuo institucional, mas encontraram respaldo em práticas correntes.

Antes de adentrar mais especificamente nesse emaranhado de questionamentos, é preciso colocar os casos em perspectiva, uma vez que, a despeito das diferenças temporais, as fundamentações das acusações e os processos em ebulição nos bastidores foram realidades compartilhadas. Nesse sentido, se no Brasil a Constituição dispõe sobre os prazos para a consecução do impedimento, mesmo que tal termo não conste na Carta, no Paraguai a disposição constitucional contém um teor mais vago, dando margem para interpretações criativas dos legisladores. Nos dois casos, as acusações contra os presidentes foram interpostas em um contexto de fragilização do apoio parlamentar dos mandatários e continham interpretações subjetivas sobre os supostos crimes praticados. No caso de Lugo, isso ficou bem claro nos cinco pontos aportados pelo Libelo Acusatório, os quais inferiam intencionalidades questionáveis do presidente no exercício de sua função, dispensando explicitamente a apresentação de provas. Já no caso de Dilma Rousseff, embora as acusações quanto ao cometimento de crime de responsabilidade tivessem um teor mais objetivo, o discurso presente na peça de acusação compreendia também inferências sobre, senão a

intencionalidade da presidente, ao menos a omissão da mesma às supostas irregularidades que aconteciam sob a sua liderança. É forçoso dizer que a discussão aqui não se direciona a pensar a natureza do crime de responsabilidade em si, aliás, praticado comumente em gestões presidenciais anteriores e ao nível estadual, mas em enfatizar que a fundamentação e o contexto têm um peso significativo na reflexão do processo.

É justamente por isso que a análise dos casos à luz das dimensões derivadas da interpretação de Pérez-Liñán (2007) representa um esforço imprescindível de reflexão. Ora, se há a concordância de que ambos os processos tiveram um revestimento constitucional em termos das etapas, da formulação da acusação ao julgamento, a discussão realizada até então deixa claro que o nível de complexidade transcende a estrita letra da lei, ainda mais quando se considera que se trata de um juízo *político*, como já bem sugere o próprio termo, não jurídico.

Nesse sentido, a começar pela dimensão midiática tem-se que, a despeito da definição operacional de “escândalo político” de Pérez-Liñán (2007, p. 64) fazer menção a casos de corrupção ou de abuso de poder do presidente, no caso paraguaio tais elementos não apareceram como preponderantes, mas a massiva exposição da mídia de suposta tendência comunista do presidente aliada à incapacidade do mesmo em garantir segurança pública cumpriu a função de desgastar a imagem do mandatário, ainda que não tenha impulsionado mobilizações populares contrárias. Por outro lado, no caso brasileiro os apontamentos do referido autor parecem encaixar-se plenamente, na medida em que a insistência da mídia na exposição dos casos de corrupção envolvendo membros do partido da mandatária, ainda que não houvesse provas de envolvimento pessoal, foram funcionais em disseminar a ausência de credibilidade da mandatária no imaginário coletivo. Assim, essa publicização excessiva, sobretudo como sinônimo de valorização da Operação Lava Jato enquanto “paladino” da moralidade, reforçou mobilizações populares demandando a saída da mandatária.

Justamente esse aspecto da presença nas ruas também divergiu nos dois casos, na medida em que na realidade brasileira os diferentes grupos *pro-impeachment* convocaram manifestações, cujo caráter homogêneo representou um aspecto curioso, já que Pérez-Liñán (2007) aventava que os protestos tendiam a ser mais eficazes no sentido da remoção do mandatário se aglutinassem amplos setores da sociedade. Nesse ponto, cabe fazer um adendo de que, em se tratando de um cenário de crise econômica, seria esperado que diferentes interesses fossem representados nas ruas também, o que traz o questionamento sobre a natureza das reivindicações, ainda mais quando se considera que o teor delas girava em torno de críticas à corrupção e de exortação à continuidade da Lava Jato, não sendo feitas menções significativas aos crimes de responsabilidade pelos quais a presidente estava sendo acusada.

De todo modo, os protestos de rua encorajaram a oposição a encampar um processo de *impeachment* no Congresso. Por outro lado, no caso paraguaio não houve mobilização significativa nem a favor nem contra o presidente, assim como não se experienciava um contexto de crise econômica, o que traz o pensamento à questão da celeridade do processo e da desarticulação prévia dos apoiadores de Lugo no que concerne a não implementação de sua maior plataforma de governo: a reforma agrária.

Tal como já identificado no campo teórico dos estudos do presidencialismo regional, a utilização do mecanismo do *impeachment* apareceu como uma alternativa constitucional aos golpes militares comuns no período anterior à redemocratização, apesar de tal elemento ter aparecido em 2009, em Honduras, e em 2000, no Equador. Isso traz a reflexão aos apontamentos de Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich (2016, p. 11) de que os oponentes, em situações em que não estão comprometidos com a democracia como a única condição possível, sentem-se menos constrangidos a buscar formas alternativas de remoção presidencial, inclusive porque um contexto regional pode fortalecer a posição de golpistas ou dirigir as elites em direção a estratégias legais de destituição. Não obstante, conforme continuam os autores, como se observa que ao nível regional mais países se democratizam e as intervenções militares se deparam com maior resistência de organizações regionais e tomadores de decisão estadunidenses, oponentes radicais têm preferido mecanismos legais para a remoção de presidentes indesejáveis, aspecto já abordado neste trabalho. Foi exatamente o que se observou nos casos do Paraguai e do Brasil, cuja disposição constitucional de regulamentação das Forças Armadas instituía uma subordinação delas aos civis, isto é, ao Executivo, o que fez com que as elites se dedicassem à busca de alternativas legais.

E tal busca é o que traz a discussão para a dimensão institucional, em que o Legislativo assume o protagonismo do processo e se observa um desgaste em suas relações com o Executivo. Ora, a prerrogativa constitucional da competência do Congresso em submeter o mandatário a um processo de remoção à luz de uma tipificação mais ampla de “mau desempenho de funções”, não pode obscurecer a reflexão sobre as circunstâncias internas que impulsionam tal ação, para além da letra estrita da lei. Nesse sentido, conforme demonstraram os casos em tela, a ocorrência de coalizões parlamentares frágeis, com rejeição à liderança dos presidentes e às políticas implementadas, em um contexto de declínio de intervenções militares, foi imprescindível para o desfecho do processo. Em se tratando do Brasil, o desgaste da imagem da presidente via escândalos envolvendo o seu partido e a ocorrência de protestos de rua funcionaram também como reforçadores da ação parlamentar.

No Paraguai, apesar da ausência dos protestos e dos escândalos de corrupção, a construção de uma trama que vinculava o presidente à incompetência e à “conspiração” com movimentos insurretos associada a um “escudo legislativo” ainda mais frágil, posto que o partido de Lugo sequer figurava entre os mais institucionalizados, serviu como determinante do processo.

Nesse íterim, o questionamento sobre a suposta irresponsabilidade legal do presidente, um aspecto essencial haja vista se tratar de um mecanismo com respaldo constitucional, chama a atenção para a subjetividade das acusações, maior até no caso paraguaio, mas também presente no brasileiro, ainda mais quando se considera que o remanejamento de recursos não necessariamente incorreu em aumento da despesa e que as dívidas com os bancos públicos foram sanadas ainda em 2015, como apresentou a defesa da presidente. Com isso, o que parece sobressalente é que os casos podem ser efetivamente lidos à luz de um contexto de instabilidade presidencial já observado pela literatura, sendo nítido que as destituições responderam mais a aspectos políticos, sociais e miditáticos do que a uma motivação jurídico-legal. Marsteindret, Llano e Nolte (2012, p.118) já advertiam que os Congressos latino-americanos têm empreendido leituras criativas de provisões constitucionais convenientes no sentido de exercitar votos políticos de desconfiança semelhantes aos utilizados em sistemas parlamentaristas. Assim, a utilização do revestimento constitucional aparece mais como um respaldo para pôr termo a um Executivo indesejável do que como uma reação “espontânea” ao mau desempenho do presidente em um contexto de regular funcionamento de um sistema de pesos e contrapesos institucionais. Ademais, os dois casos ilustram a continuidade da tendência regional já aventada pela literatura especializada de estabilidade democrática e instabilidade de governos, na medida em que a remoção via *impeachment*, uma das alternativas possíveis, tem seu uso reiterado. É justamente por isso que se faz relevante pensar nas experiências nacionais em termos de transbordamento de tendências regionais mais amplas, a fim mesmo de que se possa refletir sobre a natureza do funcionamento do presidencialismo no contexto latino-americano.

## CONCLUSÃO

Pensar os processos de *impeachment* levados a cabo no Paraguai e no Brasil demanda um esforço analítico adicional que os contextualize em um fenômeno mais amplo de instabilidade presidencial regional que emergiu, sobretudo, após a redemocratização dos anos 1980. As reincidentes rupturas democráticas características dos golpes militares dos anos 1960 e 1970 cederam lugar a destituições do Executivo revestidas de teor constitucional via, sobremaneira, processos de *impeachment*, no marco de uma instabilidade de governos. Assim, a justificativa legal para a utilização de um mecanismo de incidência política ganha relevo formal quando são apresentadas previsões constitucionais sobre os supostos crimes cometidos por presidentes que são passíveis da pena de remoção. Com efeito, como quaisquer destituições que se dão com base legal assumem que os delitos no exercício da função dos mandatários foram efetivamente cometidos, as discussões sobre o cenário mais amplo de ocorrência tendem a não ficar tão evidentes. Foi justamente à luz dessa preocupação contextual mais abrangente que a presente pesquisa buscou orientar-se, com a intenção de investigar se os processos de destituição de Fernando Lugo, em 2012, e de Dilma Rousseff, em 2016, respondiam efetivamente à irresponsabilidade legal dos presidentes ou a elementos midiáticos, sociais e políticos mais difusos, em um contexto de declínio das intervenções militares.

Para tanto, o primeiro capítulo apresentou uma definição do presidencialismo à luz de critérios objetivos, tentando demonstrar a relevância de considerar as relações entre os Poderes nesse tipo de sistema e as possibilidades, pois, de destituição de presidentes, em se tratando de situações críticas. Isso porque, não se pode perder de vista que há um profícuo debate sobre possíveis vantagens e sustentabilidade desse sistema em relação ao parlamentarista, na medida em que esse último teria maiores provisões contra a instabilidade por apresentar a possibilidade do voto de desconfiança do Parlamento, uma forma não traumática de remover o presidente. É claro que esta se trata de uma discussão ampla e plural que transcende o escopo do presente trabalho e pode ser melhor abordada em análises futuras, mas é interessante reter aqui que a abordagem apresentada de Ollier (2008) buscava deslocar a suposta instabilidade inerente ao sistema presidencialista para a forma com a qual é aplicado na região, isto é, de modo pouco institucionalizado.

Após essa discussão, tal capítulo retoma, ainda, a ideia de que a utilização recorrente do mecanismo do *impeachment* ou juízo político na região acende a constatação de que as quedas de presidentes tendem a não mais acontecer com a ajuda de forças militares, contando

com forte incidência midiática, presença de expressões de ultraje popular e das especificidades das relações entre o Executivo e o Legislativo. Com isso, depois de situar o contexto de “terceira onda democrática” e de estabelecer o fenômeno das crises presidenciais como marco, discorreu-se sobre essas dimensões supracitadas, as quais seriam aplicadas posteriormente aos casos paraguaio e brasileiro, a fim de que se verificasse o reforço de tendências regionais já observadas.

Na sequência, o segundo capítulo dedicou-se, em um primeiro momento, a fazer uma historicização breve dos eventos ocorridos em cada país para que fosse possível, em momento subsequente, uma leitura mais pormenorizada dos processos à luz das dimensões relevantes de análise aportadas da literatura de Pérez-Liñán (2007). Isto porque, vale reiterar que o trabalho se propunha a investigar se a destituição dos presidentes se deu em decorrência de fatores midiáticos, de mobilização popular e de impasse institucional, em um contexto de declínio de intervenções militares, ou de efetiva irresponsabilidade legal dos mandatários. Com efeito, a análise dos eventos na seção posterior do capítulo em termos das dimensões supracitadas demonstrou que o elemento institucional corporificado na ausência de um “escudo legislativo” consistiu em um aspecto essencial para a destituição tanto de Fernando Lugo quanto de Dilma Rousseff. Antes de deter-se mais nessa esfera, cabe colocar sucintamente os dois casos em perspectiva, situando de pronto que ambos ocorreram sem a presença do elemento militar, o que reforça a ideia de uma tendência à permanência de democracias estáveis com governos instáveis, sendo os artifícios constitucionais preferíveis aos antigos golpes militares.

O processo de *impeachment* no Paraguai teve vez em um cenário de crescente fragilização de apoio do Congresso ao mandatário, cujo conflito partidário e de posicionamentos já se anunciava desde a eleição de 2008, quando Lugo emergiu com um programa reformista que fazia frente ao do tradicional Partido Colorado. Não se pode esquecer que o também tradicional Partido Liberal, ainda que estivesse na base de apoio inicial do presidente na figura do vice-presidente, demonstrou sinais de atrito com o líder ainda no começo. Tal ausência de sintonia mostrou-se determinante para a celeridade do processo de juízo político, cujas votações na Câmara dos Deputados, para abertura, e no Senado, para o julgamento, se mostraram fluidas, mesmo com o pouco tempo para a apresentação da acusação e da defesa. A presença desse fator não foi acompanhada pela ocorrência de protestos populares nem de escândalos midiáticos relacionados a esquemas de corrupção do presidente, elementos também aportados pelos estudos sobre o tema. Não obstante, cabe fazer uma ressalva em relação a esse último aspecto, já que foi identificado um

comportamentopositor de grupos midiáticos de maior circulação nacional desde a eleição do presidente, com exposição de questões relacionadas à sua vida pessoal e à sua relação com grupos “guerrilheiros” e “comunistas”, além do fato de que o caso de Curuguaty funcionou como escândalo com vítimas. Situando esse contexto propício, cabe pensar agora no segundo ponto da pergunta relacionado à efetiva irresponsabilidade legal do presidente. A esse respeito, pode-se perceber que os cinco pontos aportados pelo Libelo Acusatório, os quais inferiam intencionalidades questionáveis do presidente no exercício de sua função, dispensando explicitamente a apresentação de provas, expunham uma justificativa controversa para o pedido de remoção do presidente. Assim, por mais que se perceba que o processo seguiu a disposição constitucional, a qual não impunha prazos específicos para a condução do processo, o fato do tempo exíguo de defesa e da subjetividade da condenação deixa mais saliente o quão determinante parece ter sido o contexto.

Ora, qualquer processo de *impeachment* para ser amparado constitucionalmente precisa de uma justificativa legal que o sustente. A indagação sobre o delito efetivo do presidente em relação às disposições amplas da Constituição paraguaia para *mal desempeño* de funções, por exemplo, é relevante, uma vez que, como ressaltaram Marsteindret, Llano e Nolte (2013, p. 117- 118, tradução nossa), as acusações feitas contra Lugo teriam sido claramente políticas, sendo “[...] difícil argumentar que o presidente mesmo tenha violado qualquer lei<sup>64</sup>”. É claro que não há a pretensão aqui de uma investigação exaustiva das ações presidenciais que poderiam se encaixar nessa categoria, mas a ideia é justamente demonstrar que o processo pareceu responder a questões mais amplas associadas, sobretudo, ao relacionamento institucional entre os Poderes. Inclusive, Pérez-Liñán (2014, p.37) salienta que os legisladores paraguaios utilizaram o procedimento de *impeachment* como um fácil substituto do voto de desconfiança característico do parlamentarismo e impediram a ruptura do regime democrático, mas o resultado foi muito distante da normalidade esperada nos sistemas parlamentaristas.

O caso brasileiro, por outro lado, apresentou a junção exata dos fatores elencados pela literatura sobre o *impeachment*, contando com um processo mais durável, conforme os prazos já previstos na Constituição Federal, e fundamentado na argumentação de crime de responsabilidade. No tocante a esse último ponto, tem-se que no processo contra Dilma Rousseff, não obstante as acusações sobre o cometimento de crime de responsabilidade

---

<sup>64</sup> Na íntegra: “[...] it is hard to argue that the president himself had violated any law.” (MARSTEINDRET, LLANO & NOLTE, 2013, p.117-118).

possuírem um teor mais objetivo, o discurso presente na peça de acusação compreendia também inferências sobre, senão a intencionalidade da presidente, ao menos a omissão da mesma às supostas irregularidades que aconteciam sob a sua liderança. Assim como evidenciado no caso paraguaio, é imprescindível ressaltar que a discussão aqui não se direciona a pensar a natureza do crime de responsabilidade em si, aliás, praticado comumente em gestões presidenciais anteriores e ao nível estadual, mas em enfatizar que a fundamentação e o contexto têm um peso significativo na reflexão do processo. Isto porque, o caso brasileiro esboçou uma interação retroalimentada entre a ocorrência de escândalos miditáticos relacionados à corrupção, sobretudo do partido da presidente, e de protestos populares que expunham insatisfação com a gestão e demandavam a saída da mandatária, em um contexto de aprofundamento da recessão econômica e do desemprego. Nesse cenário, a vasta base de apoio parlamentar, composta por partidos e lideranças diversos, foi minguando ao longo do ano de 2015, tendo tal processo ganho ainda mais força com a ascensão de Eduardo Cunha à presidência da Câmara dos Deputados. Tal evento foi relevante, posto que uma oposição interna extremamente importante se fez sentir, dificultando a governabilidade e deteriorando as relações do Executivo com o Legislativo. Ao longo do processo, a mandatária foi perdendo a base de apoio, o que explica até o acolhimento do Congresso da recomendação do Tribunal de Contas da União (TCU) para a rejeição das contas do governo de 2014, votação que não acontecia há doze anos. Ainda com relação a essa acusação, não se pode deixar de mencionar que o remanejamento de recursos não necessariamente incorreu em aumento da despesa e que as dívidas com os bancos públicos foram sanadas ainda em 2015, como apresentou a defesa da presidente.

Feitas essas considerações, o que parece sobressalente é que os casos podem ser efetivamente lidos à luz de um contexto de instabilidade presidencial já antevisto pela literatura, sendo nítido que as destituições responderam mais a aspectos políticos, sociais e miditáticos do que a uma motivação jurídico-legal. Assim, os processos acabam por reforçar certa tendência à instabilidade presidencial na América Latina, uma vez que a proximidade de ocorrência e o formato demonstram o transbordamento de experiências nacionais ao nível regional, algo já aventado pela literatura no concernente à institucionalização do presidencialismo na região. Com efeito, os dois casos parecem ilustrar a permanência da ideia da estabilidade democrática com instabilidade de governos, na medida em que a remoção via *impeachment*, uma das alternativas possíveis, tem seu uso reiterado. Quanto a isso não se pode deixar de fazer eco à Kada (2000, p. xii) em relação à ideia de que, enquanto método constitucional, o mecanismo de *impeachment* é preferível ao golpe militar, porém o seu mau

uso pode afetar negativamente a confiança da população em instituições democráticas. É por isso que a observação dos desdobramentos do processo é também imprescindível para avaliar a qualidade e a manutenção da democracia ao nível doméstico e internacional, uma vez que os eventos aconteceram em um contexto regional propício.

Assim, à luz da análise exposta, cujo aspecto institucional se mostrou sobressalente nos dois casos, sem esquecer que o processo brasileiro expôs dinamicamente a interação desse aspecto político com fatores sociais, econômicos e midiáticos, tem-se a reafirmação de que o olhar atento para o contexto possui um considerável potencial explicativo. Cabe enfatizar aqui que o trabalho corrente, desenvolvido no momento imediatamente posterior à ocorrência dos eventos, no caso do Brasil, padece ainda do desafio da escassez de fontes acadêmicas e de interpretações ainda em curso. Mesmo no caso do Paraguai, cuja disponibilidade de fontes é mais abundante, ainda há o elemento de análises ainda em movimento. Ademais, reconhece-se que a pretensão da pesquisa foi contribuir com a apresentação de alguns elementos relevantes para pensar os casos em uma perspectiva mais ampla do que o puro desenrolar dos eventos ao nível doméstico, para além também das justificativas formais, restando ainda um profícuo campo para investigações posteriores. Inclusive, cada uma das dimensões analisadas por si só já contempla uma agenda de pesquisa que mereceria análise mais aprofundada. O compromisso assumido aqui foi justamente o de tentar remontar os eventos de forma a trazê-los aos holofotes da academia, buscando lançar luzes à importância de contextualização e das perspectivas possíveis de reflexão sobre o exercício democrático no presidencialismo regional.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Democratic Theory and Democratization. In: AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the public space in Latin America**. New Jersey: Princeton University Press, 2002, p. 11-35.

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BASABE, Santiago. Disponível

em :<[http://www.santiagobasabe.com/uploads/1/2/1/4/12145125/sobre\\_la\\_destitucin\\_del\\_pre\\_sidente\\_lugo.pdf](http://www.santiagobasabe.com/uploads/1/2/1/4/12145125/sobre_la_destitucin_del_pre_sidente_lugo.pdf)>. Acesso em 15/05/2017.

BAUMGARTNER, Jody. Introduction: Comparative Presidential Impeachment. In:

BAUMGARTNER, Jody; KADA, Naoko. **Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective**. Connecticut: Praeger, 2003. p. 1-20.

BICUDO, Hélio Pereira; REALE JÚNIOR, Miguel; PASCHOAL, Janaína Conceição.

**Pedido de Impeachment**. 2015. Disponível em:

<<https://pt.scribd.com/doc/291983456/Pedido-de-Impeachment-Helio-Bicudo-Reale-Junior>>. Acesso em: 01 set. 2015.

BOLDA, Bruna dos Santos. QUEM QUER IMPEACHMENT DA PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF? **Florestan**, São Carlos, p.111-120, dez. 2015.

BRASIL. Constituição (1950). Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Lei N °1.079**. Rio de Janeiro, 1950.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**.

CABRAL, Eula Dantas Taveira. Mídia no Brasil: Concentração das Comunicações e Telecomunicações. **Epític**, São Cristóvão, v. 17, n. 3, p.16-28, set. 2015.

CAUDURO, Douglas Hinterholz. O impeachment na mídia: os presidentes Fernando Collor de Mello e Dilma Rousseff pelos editoriais do Estado de S. Paulo. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, Não use números Romanos ou letras, use somente números Arábicos., 2016, São Paulo. **Anais... .** São Paulo: Intercom, 2016. p. 1 - 13.

COELHO, André Luiz. A instabilidade presidencial contemporânea na América Latina: Causas e Consequências. In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO: SABERES E PRÁTICAS CIENTÍFICAS, 16, 2014, Rio de Janeiro. **Anais... .** Rio de Janeiro: Anpuh, 2014. p. 1 - 32.

DUARTE, Fernanda. Entenda o que são as chamadas “pautas-bombas” do Congresso Nacional. **EBC**. Brasília, p. 1-1. 06 ago. 2015. Disponível em:

<[www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/08/entenda-o-que-sao-chamadas-pautas-bombas-que-podem-ser-votadas-pelo](http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/08/entenda-o-que-sao-chamadas-pautas-bombas-que-podem-ser-votadas-pelo)>. Acesso em: 11 maio 2017.

ENGELMANN, Fabiano. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n.37, p.9-16, set. 2016.

ESPÓSITO NETO, Tomaz. AS RELAÇÕES BRASILEIRO-PARAGUAIAS NA ERA PÓS-LUGO: UMA ANÁLISE PROSPECTIVA. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p.17-33, set. 2012.

FERNANDES, Carla Montuori. As representações midiáticas de Dilma Rousseff no cenário político brasileiro. **Aurora: revista de arte, mídia e política**, São Paulo, v. 5, n. 14, p.69-85, jun. 2012.

FITCH, John Samuel. Contemporary Patterns of Civil- Military relations: Origins and Evolution. In: FITCH, John Samuel. **The Armed Forces and Democracy in Latin America**. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1998. p. 36-60.

GONÇALVES, Reinaldo. Interrupção de presidências, reequilíbrio e bônus macroeconômico: Lições da América Latina para o impedimento de Dilma Rousseff. **Disussion Paper-UFRJ**, Rio de Janeiro, v. , n. , p.1-29, fev. 2016.

GRUPO GLOBO SOBE NO RANKING DE MAIORES EMPRESAS DE MÍDIA DO MUNDO. 2015. Disponível em: <[http://www.grupoglobo.globo.com/noticias/grupo\\_globo\\_sobe\\_ranking\\_empresas\\_midia\\_mundo.php](http://www.grupoglobo.globo.com/noticias/grupo_globo_sobe_ranking_empresas_midia_mundo.php)>. Acesso em: 08 maio 2017

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, v. 72, p.9-46, 2007.

HUNTINGTON, Samuel. What? In: HUNTINGTON, Samuel. **The Third Wave: Democratization in the late twentieth century**. Oklahoma: University Of Oklahoma Press, 1991. p. 3-30.  
In: J.C. Baumgartner e N. Kada. **Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective**. CT: Praeger, 2003, 1-19.

KADA, Naoko. **Politics of impeachment in Latin America**. 2002. 301 f. Tese (Doutorado) - Curso de Filosofia em Negócios Internacionais, University of California, California, San Diego, 2002.

LIMONGI, Fernando. Conferência de abertura. In: FÓRUM CRISE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: ESTRUTURAL OU CONJUNTURAL?, 1., 2016, Campinas. **Comunicação oral**. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tkAULROeJJc>>. Acesso em: 02 maio 2017.

LIMONGI, Fernando. O passaporte de Cunha e o Impeachment: A crônica de uma tragédia anunciada. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 103, p.99-112, nov. 2015.

LINZ, Juan. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**. Maryland, p. 51-69. 1990.

LLANO, Mariana; NOLTE, Detlef; WEBER, Cordula Tibi. Paraguai: Golpe ou Voto de Desconfiança?. **Conjuntura Austral**, UFRGS- Rio Grande do Sul, v. 3, n. 14, p.4-16, out. 2012

MAINWARING, Scott P. **The third wave of democratization in Latin America: Advances and Setbacks**. New York: Cambridge University Press, 2005. p. 14-62.

MAINWARING, Scott P.; PÉREZ-LIÑÁN. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, Frances;

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ- LIÑÁN Aníbal. *Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, p.645-687, 2001.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew S. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate In: MAINWARING, Scott; Matthew S. SHUGART. **Presidentialism and Democracy in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 12–54.

MALAMUD, Andrés. Soberano ou sitiado? **Revista de História da Biblioteca Nacional**. Rio de Janeiro, p. 1-3. 1 maio 2016.

MARSTEINTREDET, Leiv; LLANOS, Mariana; NOLTE, Detlef. Paraguay and The Politics of Impeachment. **Journal Of Democracy**. Baltimore, p. 110-123. out. 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. DISCIPLINA JURÍDICA DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL NO BRASIL. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 14, n. 6, p.231-251, maio 2016.

NICOLAU, Jairo. Caminhos para o futuro: o que precisa ser transformado?. In: FÓRUM CRISE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: ESTRUTURAL OU CONJUNTURAL?, 1., 2016, Campinas. **Comunicação oral**. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=Rh\\_eSdXKIImU&index=8&list=PLzhxYAii0R00qFyRoH5xzVFP5Poh7Cg](https://www.youtube.com/watch?v=Rh_eSdXKIImU&index=8&list=PLzhxYAii0R00qFyRoH5xzVFP5Poh7Cg)>. Acesso em: 02 maio 2017.

NOBRE, Marcos. 1988 + 30. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 02, v. 35, p. 135-146, jul. 2016.

NOGUEIRA, Thulio G. S. O impeachment de Dilma Vana Rousseff: qualquer semelhança com a história é mera coincidência. **Virtuajus**, Belo Horizonte, v. 12, n. 28, p.244-253, 2016.

OLLIER, María Matilde. La institucionalización democrática en el callejón. **América Latina Hoy**, Universidad de Salamanca, n. 49, p. 73-103, 2008.

ORTIZ, Aristides. A dos meses del Golpe: Los medios fueron parte del Consenso Oligárquico. **Acción**. Paraguai, p. 20-21, ago. 2012. <http://www.alainet.org/es/active/57402>

PARAGUAI. Constituição (1992). **Constitución de La República de Paraguay**. Asunción, 1992.

PARAGUAY. Congreso. Cámara dos Deputados. Resolución nº 1431, de 2012. **Líbelo Acusatorio**. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dmer/dv/libelo\\_acusatorio\\_contra\\_lugo\\_/libelo\\_acusatorio\\_contra\\_lugo\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/libelo_acusatorio_contra_lugo_/libelo_acusatorio_contra_lugo_es.pdf)>. Acesso em: 13/05/2017.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. As conseqüências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. **Opinião Pública**, v. 10, n. 1, p.112-138, 2004.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Presidential crises and political accountability in Latin America (1990-1997). **Latin America Studies Association**, Illinois, Chicago, 1998.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. Presidential crises and political accountability in Latin America (1990-1997). **Latin America Studies Association**, Illinois, Chicago, 1998.

PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. *Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ, David E. B. El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo. **Revista de Derecho Político**, n. 87, p. 355-398, 2013.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. A Two-Level Theory of Presidential Instability. **Latin American Politics & Society**, Miami, v. 56, n. 1, p.34-54, mar. 2014.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras y inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 49, p.105-126, 2008.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVIICH, John. Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America. **Academia**, p.1-37, 2016.

REIS, Bruno. Caminhos para o futuro: o que precisa ser transformado?. In: FÓRUM CRISE DO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO: ESTRUTURAL OU CONJUNTURAL?, 1., 2016, Campinas. **Comunicação oral**. Campinas: Unicamp, 2016. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=807ofAqUFXU&index=7&list=PLzhxYAii0R00qFyRo0Hy5xzVFP5Poh7Cg>>. Acesso em: 02 maio 2017

RICHER, Hugo. Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya. **Nueva Sociedad**, Argentina, n. 241, p.4-10, out. 2012.

RODRIGO, Cintia. El impeachment en America Latina: un desafio abierto al analisis político. **Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Gioja"**, ano V, n. especial, 2011, p.976-104.

RODRIGUES, Carolina Samara. DA DISSERTAÇÃO: TEMA, “ESTADO DA ARTE” E PROJETO. In: RODRIGUES, Carolina Samara. **CONSTRUÇÕES DISCURSIVAS SOBRE O PARAGUAI: O IMPEACHMENT DE FERNANDO LUGO**. Dourados: Programa de Pós-graduação em Letras, Universidade Federal da Grande Dourados, 2015. p. 16-32.

SARTORI, Giovanni. Comparative **Constitutional Engineering**, 2nd ed., New York: New York University Press, 1994.

SINGER, André. Cutucando onças com varas curtas: O ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos**, São Paulo, n. 102, p.43-71, jul. 2015.

SMULOVITZ, Catalin; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy** v. 11, n.4, p. 147–158, 2000.

STOKES, Susan C. Elections and economic policy in Latin America. In: STOKES, Susan C. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004. p. 25-59.

STOKES, Susan C. Elections, mandates, and representation. In: STOKES, Susan C. **Mandates and Democracy: Neoliberalism by surprise in Latin America**. United Kingdom: Cambridge University Press, 2004. p. 1-24.

VALLEJOS, Nahuel Damián. **Juicio político y destitución de Fernando Lugo**. 2014. 171 f. TCC (Graduação) - Curso de Sociologia, Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2014.

VILLAGRA, Sarah Patricia Cerna; DELGADILLO, Juan Manuel Solís. Las tenazas del patrimonialismo paraguayo: La crisis institucional de 2012 a la luz de las élites parlamentarias. **Revista Paraguay Desde La Ciencias Sociales**, Buenos Aires, n. 1, p.56-77, nov. 2012.

VIGOUR, Cécile. Introduction. In: \_\_\_\_\_. **La comparaison dans les sciences sociales: Pratiques et methods**. Paris: La Découverte, 2005, pp. 5- 20.

WAISBORD, Silvio. Introduction. In: WAISBORD, Silvio. **Reinventing professionalism: key concepts in Journalism**. Cambridge: Polity Press, 2013. p. 1-18.

WAISBORD, Silvio. **Watchdog Journalism in South America: News, Accountability, and Democracy**. New York: Columbia University Press, 2000.