

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

ANA THEREZA CHAVES BARCELLOS DA MOTTA

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL A SERVIÇO DAS FORÇAS
POLÍTIICAS NA CONTEMPORANEIDADE**

**Porto Alegre
2018**

ANA THEREZA CHAVES BARCELLOS DA MOTTA

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL A SERVIÇO DAS FORÇAS
POLÍTICAS NA CONTEMPORANEIDADE**

Trabalho de conclusão de curso de graduação
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como
requisito parcial para a obtenção do título de
Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Valin de Oliveira

Porto Alegre
2018

CIP - Catalogação na Publicação

Chaves Barcellos da Motta, Ana Thereza
O Instituto do Impeachment Presidencial a Serviço
das Forças Políticas na Contemporaneidade / Ana
Thereza Chaves Barcellos da Motta. -- 2018.
58 f.
Orientador: Rodrigo Valin de Oliveira.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Direito, Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,
Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Impeachment presidencial. 2. Democracia. 3.
Presidencialismo. I. Valin de Oliveira, Rodrigo,
orient. II. Título.

ANA THEREZA CHAVES BARCELLOS DA MOTTA

**O INSTITUTO DO IMPEACHMENT PRESIDENCIAL A SERVIÇO DAS FORÇAS
POLÍTIAS NA CONTEMPORANEIDADE**

Trabalho de conclusão de curso de graduação apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título
de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Conceito final: A

Aprovado em: 15 de janeiro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Sarah Francieli Mello Weimer - UFRGS

Ricardo Silveira Castro - UFRGS

Rodrigo Valin de Oliveira - UFRGS (orientador)

*Fracassei em tudo o que tentei na vida.
Tentei alfabetizar as crianças brasileiras, não consegui.
Tentei salvar os índios, não consegui.
Tentei fazer uma Universidade séria e fracassei.
Tentei fazer o Brasil desenvolver-se autonomamente e fracassei.
Mas os fracassos são minhas vitórias.
Eu detestaria estar no lugar de quem me venceu.*

Darcy Ribeiro

AGRADECIMENTOS

Este trabalho, para além de uma escolha pessoal de estudo da temática abordada, é uma obra de produção coletiva, pois cada um dos que me influenciaram ao longo destes cinco anos de graduação, bem como aqueles que já me inspiravam muito antes disso, contribuíram de alguma forma para que hoje esta monografia se encontre concluída. A presente dissertação é fruto de inúmeras horas dedicadas à leitura, tradução, discussão e reuniões, as quais não seriam possíveis sem o apoio daqueles que diariamente me prestaram auxílio e suporte, seja didático, linguístico ou mesmo emocional.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Adriana e Afonso, os principais responsáveis por eu haver me tornado quem sou. Obrigada pelo infinito amor, paciência e respeito, e por fazerem sempre o impossível para que eu atinja meus objetivos.

À Maria de Lourdes e Ana Paula, minhas mães emprestadas, pois seu carinho e compreensão ilimitados moldaram, ao longo de vinte e dois anos de convivência diária, minha personalidade e, principalmente, meu caráter. Também à Lourdes, que partiu este ano, deixando infinitas saudades.

Aos meus familiares, especialmente aos meus irmãos e sobrinhos, aos primos Carolina, Francisco, Lorenzo e Vitoria (sempre *in memoriam*), que acreditaram em meu potencial, e principalmente aos meus avós, Sandra e Bebeto, que semanalmente me acolhem por algumas horas, edificando minha zona de conforto em meio aos problemas e à efemeridade do cotidiano.

Agradeço ao meu orientador, professor Rodrigo Valin, pela orientação, confiança e liberdade com que me permitiu desenvolver este trabalho.

Aos meus colegas de sala e futuros colegas de profissão, pois, sem eles, minha graduação não teria sido a mesma. Obrigada Amanda, Eduarda, Fernanda, Gizele, Helena e Natália pelo aprendizado, pela tolerância e pelo companheirismo.

Agradeço especialmente àqueles amigos que acompanharam de perto toda minha trajetória, em especial à Alice, Anabel, Gabriela, Isabela, Isabella, Isadora, Manoella, Marina, Roberta e Valentina; e ao meu namorado, Pedro, pela compreensão, amor e carinho incondicionais.

Por fim, ainda que não citadas individualmente, gostaria de agradecer a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho.

RESUMO

Este trabalho apresenta uma reflexão teórica acerca da utilização, pelas elites civis, do instituto do impeachment presidencial como instrumento para depor governantes impopulares nas últimas três décadas, especialmente na América Latina, com base nos trabalhos acadêmicos produzidos sobre o tema durante o referido período. Considerando os ocorridos históricos, bem como sua interpretação por estudiosos de diversas disciplinas, o presente trabalho tem seu foco na ampliação do conhecimento sobre a realidade jurídica e política específica das condições sociais que levaram determinadas democracias a passar por crises representativas que culminaram na deposição, por meio de processos de impeachment, de presidentes legitimamente eleitos. Para tanto, foi utilizada a metodologia descritiva, com fundamento em um estudo prioritariamente qualitativo, no qual os dados foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental. Como resultado da análise dos dados, pode-se verificar que diferentes perspectivas sobre os recentes processos de impeachment são suscitadas, porém, por se tratar de uma questão contemporânea, um número reduzido de estudos trabalha com o tema, principalmente com relação aos casos mais atuais. Das perspectivas aqui abordadas, conclui-se que a majoritária é aquela que define o padrão de remoção de presidentes eleitos dos cargos sem ruptura democrática, por meio do impeachment, como uma nova característica de instabilidade política nos regimes presidenciais de coalizão.

Palavras-chave: Impeachment presidencial. Democracia. Crise. Instabilidade política.

ABSTRACT

This paper presents a theoretical reflection on the use, by civilian elites, of the institute of presidential impeachment as an instrument to overthrow unpopular rulers in the last three decades, especially in Latin America, based on the academic work produced on the subject over said period. Considering the historical events, as well as its interpretation by scholars of diverse disciplines, the present work focuses on the expansion of the knowledge on the specific legal and political reality of the social conditions that led certain democracies to go through representative crises that culminated in the deposition, through impeachment processes, of legitimately elected presidents. Therefore, the descriptive methodology was used, based on a primarily qualitative study, in which the data was collected from bibliographic and documental research. As a result of the data analysis, it was possible to verify that different perspectives on the recent impeachment processes are raised, however, since this is a contemporary issue, a reduced number of studies works with the subject, especially with the more modern cases. From the perspectives here discussed, it is deduced that the majority position is the one that defines the pattern of removal of elected presidents from office without democratic breakdown, through impeachment, as a new feature of political instability in coalition presidential regimes.

Key words: Presidential impeachment. Democracy. Crisis. Political instability.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CONCEITUANDO O IMPEACHMENT PRESIDENCIAL	15
3 CASOS RECENTES DE IMPEACHMENT PRESIDENCIAL	19
3.1 BRASIL, 1992	19
3.2 VENEZUELA, 1993	21
3.3 COLÔMBIA, 1996	24
3.4 EQUADOR, 1997 E 2005	26
3.5 PARAGUAI, 1999, 2002 E 2012	30
3.6 BRASIL, 2016	37
4 O ESPECTRO DO IMPEACHMENT	40
4.1 O DECLÍNIO DA INTERVENÇÃO MILITAR	42
4.2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O PROTESTO POPULAR	43
4.3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MÍDIA	44
4.4 O PAPEL DO CONGRESSO	45
4.5 CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS	47
5 O IMPEACHMENT COMO UM SINTOMA	49
6 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

1 INTRODUÇÃO

A década de 1990 foi um período de muita esperança para a América Latina. Depois da extinção dos regimes autoritários nos anos 1980 e início dos anos 1990, grandes reformas econômicas foram realizadas na maioria dos países latino-americanos com o intuito de reduzir a inflação crônica e promover crescimento contínuo. Para muitos estudiosos contemporâneos, a confluência da democracia e dos mercados livres marcou uma ruptura com o passado, o alvorecer de uma nova era de liberdades civis, prosperidade e estabilidade política.

Todavia, ainda que a hiperinflação houvesse sido finalmente superada, o crescimento econômico permaneceu elusivo e a pobreza, resiliente. Na arena política, apesar do afastamento dos militares, governos eleitos continuaram a colapsar. O legado dos anos 1990, portanto, pode ser descrito de maneira geral como “notáveis realizações ofuscadas por oportunidades perdidas”¹ (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

A partir do início dos anos 1990, presidentes foram destituídos do cargo no Brasil, Venezuela, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Argentina e Bolívia – em alguns destes países de forma recorrente. Este resultado frequentemente representava o triunfo de uma sociedade indignada sobre um executivo considerado corrupto ou abusivo, mas raramente prevenia a ocorrência de crises institucionais decorrentes de novos (supostos) abusos nas administrações seguintes. Nos primeiros anos do século XXI, as circunstâncias particulares de cada crise representavam apenas partes de um problema mais amplo – um novo padrão de instabilidade política emergindo na região (HOCHSTETLER, 2007).

Durante esse período, tendo em vista a conjuntura política e econômica, conforme se demonstrará a seguir, os golpes militares tradicionais se tornaram, em sua maioria, inviáveis, o que permitiu com que as elites civis experimentassem o uso de instrumentos constitucionais para remover presidentes impopulares de seus cargos. O impeachment presidencial se tornou, assim, uma marca distintiva do atual cenário político da América Latina.

A recorrência de crises presidenciais com destituição do cargo, mas sem ruptura democrática², desafiou diversas opiniões dominantes entre inúmeros cientistas políticos. As

¹ Para uma ampla análise político-econômica acerca do rumo das reformas adotadas na América Latina na década de 1990, ver Velasco e Cruz; Diniz; Bresser-Pereira; Palermo; Peruzzotti (1998).

² Por “sem ruptura democrática”, entenda-se a manutenção do regime democrático em suas linhas gerais – *i.e.* realização de eleições diretas e periódicas, vigência da Constituição Federal, respeito às cláusulas pétreas, continuidade do regime presidencialista e ausência de dissolução do Congresso Nacional. Ressalte-se que a ausência de uma ruptura democrática não significa que os níveis de democracia tenham se mantido estáveis ou que não haja crise ou instabilidade política interna ao regime. Para variações nos níveis de democracia em alguns dos países latino-americanos nos quais ocorreram casos de impeachment presidencial e abordados no presente

democracias latino-americanas se provaram simultaneamente duradouras e instáveis, dispostas a punir a corrupção presidencial, mas incapazes de preveni-la, e sensíveis às demandas populares apenas no contexto de protestos massivos e frustração amplamente difundida (PÉREZ-LIÑAN, 2008).

Em pouco mais de duas décadas, entre 1992 e 2016, pelo menos nove presidentes enfrentaram um processo de impeachment: Fernando Collor (Brasil, 1992), Carlos Andrés Perez (Venezuela, 1993), Ernesto Samper (Colômbia, 1996), Abdalá Bucaram (Equador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguai, 1999), Luiz González Macchi (Paraguai, 2002), Lucio Gutiérrez (Equador, 2005), Fernando Lugo (Paraguai, 2012) e Dilma Rousseff (Brasil, 2016), os quais serão estudados nos capítulos subsequentes. Esses episódios teriam inaugurado um novo padrão característico de instabilidade presidencial na região, uma ruptura com aquele passado próximo no qual a deposição do presidente comumente se dava pela tomada do poder através de um golpe militar, com a consequente queda do regime democrático. Atualmente, *governos* democraticamente eleitos continuam a cair, mas em contraste às décadas anteriores, os *regimes* democráticos se mantêm, todavia, acompanhados de contínua instabilidade política e sujeitos a consecutivas deposições presidenciais.

As últimas duas décadas na América Latina, portanto, oferecem um interessante laboratório para o desenvolvimento de uma teoria comparativa e sistemática de impeachment. A concentração de diversos casos em um curto período de tempo permite, especialmente, delinear as condições políticas que desencadeiam uma crise de impeachment enquanto mantidos constantes fatores históricos e culturais. A pesquisa acerca da temática aqui proposta se faz necessária e relevante quando se percebe que o impeachment presidencial se tornou um procedimento recorrente e, ousa-se referir, corriqueiro para a deposição de presidentes democraticamente eleitos, especialmente na América Latina.

Essa sistemática, tão em evidência no cenário político atual, por outro lado é pouco estudada de forma global - como um novo padrão de instabilidade política regional. Ainda que no mínimo cinco países latino-americanos tenham sediado processos de impeachment nas últimas duas décadas, inclusive o Brasil, não é sequer comum que os cidadãos das referidas nações tenham conhecimento de que os territórios contíguos enfrentaram situações semelhantes. Cada caso é, na maioria das vezes, considerado de forma isolada, restando prejudicada a análise qualificada acerca das razões que acarretam as crises presidenciais que

trabalho, ver "A Democracia Latina e Seus Processos de Impeachment: uma análise quantitativa dos níveis de democracia desde 1990", artigo apresentado no 9º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, em 2017, por Stephanie Moura de Oliveira e Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo, disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/site/anaiscomplementares>. Acesso em: 22.12.2017.

culminam em impeachment e quais suas consequências políticas. Assim sendo, a temática abordada no presente trabalho é pouco estudada e conhecida inclusive pelo jurista. Além disso, por ser relativamente recente, ainda que seja de extrema relevância, o tema é pouco abordado pela doutrina.

Inclusive, a doutrina constitucionalista vinha considerando o próprio conceito isolado de “impeachment presidencial” de forma ampla, esquemática e genérica, sem dirigir-lhe a devida atenção. Diversos autores brasileiros já classificavam o procedimento do *impeachment* como instituto morto e “peça de museu” (BARBOSA, 1995, p. 1.038), acreditando que dele as democracias não mais fariam uso. Segundo a revista *Veja*, o próprio Michel Temer, vice-presidente do governo Dilma Rousseff (Brasil, 2010-2016), que viria a se tornar presidente do Brasil em decorrência do processo de impeachment que derrubou a presidente, ainda em 1988 escreveu que “o impedimento, no Brasil, é peça de museu, é peça de antiquário. Não é utilizado em nenhuma esfera governamental (...)” (LIMA, 2016).

Por outro lado, o instituto do impeachment, como se pode perceber da recente movimentação política na América Latina, é instrumento constitucional da democracia. Sua má utilização, entretanto, acaba por consubstanciar-se em um atentado a esta. Isso porque o fato de o instituto do impeachment ser constitucionalmente previsto não significa que possa ou deva ser utilizado discricionariamente, muito pelo contrário. Principalmente por ser um instituto constitucional, deve seguir, na íntegra, as disposições legais atinentes ao seu procedimento. Paulo Brossard (1965, p. 146) já ensinava que “*o fato de ser o impeachment processo político não significa que ele deva ou possa marchar à margem da lei*”.

Os casos abordados no presente trabalho, todavia, sugerem um padrão no qual a deposição presidencial se dá em decorrência de amplas manifestações populares contrárias ao presidente, da ingerência da mídia ao longo do procedimento e da incapacidade do presidente em angariar apoio congressual, e não em decorrência direta de previsões normativas. Mais do que isso, os casos aparentam sugerir que a instabilidade política prévia à condução do processo de cassação do mandato se mantém após a efetiva remoção do presidente do cargo, podendo, inclusive, oportunizar uma nova crise de impeachment, seja em razão do enfraquecimento do sentimento democrático pela desvalorização dos votos daqueles que legitimamente elegeram o presidente nas urnas, seja em razão da inobservância do procedimento às disposições jurídicas vigentes (PALLARES, 2006). Tal conjuntura exige que a utilização sistêmica do instituto do impeachment presidencial seja estudada da forma como de fato se apresenta – como um padrão, a fim de que se possa compreendê-la e evitar que se

apresente como uma ameaça à tão recente e batalhada estabilidade democrática, especialmente latino-americana.

Neste contexto, os processos de impedimento, inclusive o recente caso de destituição da presidente Dilma Rousseff, são assunto de relevância também quando se leva em conta que seus resultados influenciam não apenas a estrutura política e econômica dos países que os sediam, mas a vida de cada um de seus cidadãos. Afinal, é o voto do eleitor, que elegeu seu representante democraticamente, que está em jogo, em contraposição aos diversos fatores que desencadeiam os processos de impedimento, os quais serão estudados nos capítulos subsequentes (*i.e.*, clamor popular, forças congressionais, escândalos de corrupção).

Dessa forma, o tema do impeachment presidencial, em especial quando estudado de forma sistemática, como um padrão de instabilidade política, não é relevante exclusivamente às Ciências Jurídicas, mas mostra-se essencial, também, às sociedades por ele atingidas. O estudo da matéria pode ser útil para o reconhecimento dos aspectos comuns a todos os casos e, conseqüentemente, o controle de irregularidades na condução dos processos e da instabilidade política e democrática prévia e posterior à deposição. A presente pesquisa é relevante, ainda, para as Ciências Econômicas, pelo fato de que a figura jurídica em questão e a instabilidade que a acompanha afetam de forma marcante e complexa as relações entre agentes econômicos, bem como para as Ciências Sociais, que cuidam de aferir os impactos que o instituto tem causado no campo social, especialmente de forma comparativa.

Por consequência, a presente pesquisa visa buscar respostas aos seguintes questionamentos: 1) como conceituar este novo padrão de instabilidade política e como explicá-lo?; 2) qual é a origem das recorrentes crises presidenciais que tornam instáveis os governos, ainda que permaneça estável o regime democrático?; e 3) seriam tais crises um sinal de uma democracia enferma ou de uma democracia em renovação?

Este trabalho se ocupa de revisar as principais perspectivas teóricas desenvolvidas para analisar o fenômeno recente em questão, através de suas respectivas suposições e implicações. Para tanto, se partirá de análises casuísticas baseadas em três premissas principais: a) governos presidenciais democraticamente eleitos interrompidos por um processo de impeachment; b) crises de governo sem colapso da democracia; e c) crises nos governos presidenciais de continuidade³.

³ Quanto a este terceiro item, ainda não ventilado nesta monografia, refere-se às tensões institucionais, em especial entre o presidente e o Congresso e entre o presidente e a sociedade civil, que acompanham o processo de impeachment. Segundo Pérez-Liñan (2007), por “crise presidencial” se entende todo o processo pelo qual o Congresso tenta retirar o presidente de seu cargo, o presidente tenta fechar o Congresso, ou um dos dois poderes apoia um movimento civil ou militar contra o outro. A participação do Congresso no processo de impeachment

Dado o contexto de estudo, este breve trabalho possui o objetivo determinado e concreto de encontrar o lugar que ocupa o impeachment presidencial nos desenhos institucionais da contemporaneidade, por meio de uma análise comparativa e qualitativa, assinalando as similaridades e diferenças entre cada caso fático a ser estudado. O que se busca, em síntese, é determinar a origem comum dos processos de impeachment, seu papel na continuidade dos regimes democráticos, e suas consequências sociais.

2 CONCEITUANDO O IMPEACHMENT PRESIDENCIAL

Em sistemas presidenciais, o termo “impeachment” descreve um julgamento particular pelo qual o Congresso - às vezes com o necessário consentimento do judiciário - destitui o presidente de seu cargo em decorrência do cometimento de crime de responsabilidade. Trata-se, portanto, de um juízo político, juridicamente previsto. Conceituado genericamente, o impeachment é um processo de natureza política destinado a apurar e punir condutas antiéticas graves, instaurado, processado e julgado por órgão legislativo, contra um agente público, para impedi-lo de continuar na função, mediante sua remoção e inabilitação para o exercício de qualquer outro cargo ou função por um certo período de tempo (DE BARROS, 2011). Ou seja, é processo jurídico-político previsto na legislação pátria, pelo qual altas autoridades políticas podem ser processadas e julgadas pelos chamados crimes políticos ou de responsabilidade, passíveis de aplicação de penas políticas. Para Ferreira Filho (2012), em síntese, por impeachment, de modo lato, se deve entender o processo pelo qual o Legislativo sanciona a conduta da autoridade pública, destituindo-a do cargo e impondo-lhe pena de caráter político.

No Brasil, o processo é autorizado pela Câmara dos Deputados, responsável por exercer seu juízo de admissibilidade, e conduzido pelo Senado, que proferirá decisão, sob a égide do Presidente do Supremo Tribunal Federal, conforme preconizam os artigos 51, I e 52, I da Constituição Federal de 1988.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

(...)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

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

(...)

O impeachment destina-se não a ser um julgamento criminal, mas sim um procedimento jurídico-político que permite ao Senado destituir o presidente do cargo em resposta a acusações de cometimento de atos que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a existência da União Federal, o livre exercício dos poderes, o exercício

de direitos, a segurança interna, a probidade na administração, a lei orçamentária e o cumprimento das leis e das decisões judiciais, nos termos do art. 85 da Constituição Federal.

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

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

O mesmo dispositivo legal, em seu parágrafo único, determina que os crimes de responsabilidade serão definidos em lei especial, à qual cabe estabelecer as normas de processo e julgamento. É a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, a “Lei do Impeachment”, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

Em consonância com o sistema presidencialista que adotou, a Constituição Federal de 1988 delimitou o universo restrito de admissibilidade dos denominados "crimes de responsabilidade" que podem autorizar a abertura de um processo de impeachment. E, ao assim fazer, assegurou a concepção de que tais delitos não possuem natureza meramente política, tampouco amplamente discricionária, mas também jurídica. São, na verdade, verdadeiras infrações jurídico-políticas cometidas diretamente pelo presidente, e no exercício do seu mandato (CARDOZO, 2015, p. 11).

A maioria da doutrina brasileira, nesse sentido, entende que o impeachment é um instituto de natureza jurídico-política. Dentre os adeptos desta tese arrolam-se Brossard, Themístocles Cavalcante, Epitácio, Maximiliano, entre outros. A tese de que o impeachment possui natureza penal, entretanto, conta com defensores, dentre os quais se salienta Pontes de Miranda. Enfim, também há aqueles que ocupam posição intermediária, como José Francisco Marques, que dá ao impeachment natureza mista. Tal dissídio doutrinário, portanto, força uma análise detida do instituto.

Conforme já demonstrado, a consulta à Constituição Federal de 1988, em seu artigo 85, revela ser o fundamento do impeachment uma *conduta contrária à Constituição*. A Lei nº 1.079/1950, outrossim, define as figuras que dão ensejo ao impeachment. A maior parte

destas condutas, veja-se, retrata comportamentos politicamente indesejáveis, e não condutas antissociais. Essas figuras, em regra, não são crimes. Por outro lado, para que possa desencadear-se o impeachment, é indispensável a ocorrência de fato que se enquadre exatamente no tipo previsto em lei. Assim, o fundamento deste em sua substância é político, mas, em sentido formal, apresenta certo caráter penal (FERREIRA FILHO, 2012).

Tradicionalmente, como indica seu nome em inglês, o impeachment visa a impedir o mau exercício do cargo ou função, sobretudo de natureza política, com vistas a salvaguardar o Estado contra a ruína do governo e a deterioração da governabilidade (DE BARROS, 2011). Segundo Ferreira Filho (2012), funda-se ele na ideia, hoje lugar-comum, de que o governante não é senhor do poder que exerce, mas apenas um representante do povo, ao qual deve contas a prestar. A finalidade principal do impeachment, portanto, é impedir a permanência no poder daquele que desmereceu a confiança popular. O processo de impeachment arreda de cargos públicos quem não se compenetra das suas altas responsabilidades como depositário de grande parcela de autoridade. Pinto Ferreira (1996) entende o instituto como um processo que tem por objetivo impedir que indivíduo permaneça em cargo público no qual sua ação prejudica os interesses do país.

O pressuposto jurídico para incidência do instituto é a ocorrência, no mundo fático, de um ato sobre o qual não pairam dúvidas quanto à existência jurídica, diretamente imputável à pessoa do presidente, praticado no exercício das suas funções, de forma dolosa, ao longo do seu mandato, tipificado pela lei como crime de responsabilidade, e que seja ainda de tamanha gravidade jurídica que possa vir a ser qualificado como atentatório à Constituição, ou seja, capaz de por si só materializar uma indudiosa afronta a princípios fundamentais e sensíveis da ordem jurídica. O pressuposto político é a avaliação discricionária de que, diante do ato praticado e da realidade que o envolve, configura-se uma necessidade intransponível de que o presidente seja afastado do seu cargo. Em outras palavras: que o trauma político decorrente da interrupção de um mandato legitimamente outorgado pelo povo seja infinitamente menor para a estabilidade democrática, para as instituições e para a própria sociedade do que a sua permanência na chefia do poder executivo (CARDOZO, 2015, pp. 11-12).

Historicamente, o impeachment não é um termo ou processo novo: o primeiro caso de que se tem registro se deu em 1376, na Inglaterra, quando o nobre Lorde Latimer foi considerado culpado de corrupção pelo parlamento inglês, sob acusações de haver aceito propina para liberar navios capturados em batalhas, por reter taxas pagas à realeza e por vender um castelo a inimigos de guerra (BARBOSA, 1995). Com o passar do tempo, o impeachment passou a ter presença indispensável nas constituições republicanas. Foi utilizado

pela primeira vez no sistema republicano e em face de um presidente eleito no caso Andrew Johnson (Estados Unidos, 1868), por questões relacionadas à abolição da escravatura (DEWITT, 1903). No Brasil, o primeiro caso de impedimento da conclusão do mandato de um presidente democraticamente eleito se deu em 1992, justamente com Fernando Collor de Mello, o também primeiro presidente democraticamente eleito após o fim da ditadura militar no Brasil (SALLUM JR., CASARÕES, 2011). A partir daí as crises de impeachment se proliferaram na América Latina, acompanhando grande parte das crises presidenciais na região.

O próximo capítulo reconstruirá a história de nove crises de impeachment, as quais ocorreram no Brasil, Venezuela, Colômbia, Equador, e Paraguai, em alguns destes países de forma recorrente. Esse período definiu um novo padrão de instabilidade política, o qual atualmente domina a região, apresentando como características primordiais o declínio na ocorrência de intervenções militares, a poderosa cobertura da mídia acerca de escândalos presidenciais, o fracasso do presidente em comandar o apoio no Congresso e protestos populares contra o presidente que conseguiram integrar múltiplos setores sociais (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

3 CASOS RECENTES DE IMPEACHMENT PRESIDENCIAL⁴

3.1 BRASIL, 1992

Em 1989, após vinte e um anos de governo militar (1964-85) e um governo de transição liderado por José Sarney (1985-89), Fernando Collor de Mello venceu as primeiras eleições diretas do Brasil em vinte e nove anos. As eleições presidenciais foram uma fagulha de esperança para um país em declínio: José Sarney deixou o cargo perseguido por uma imagem de corrupção e mau gerenciamento econômico, e o novo presidente herdou uma economia à beira da hiperinflação – em março de 1990, o mês em que Collor assumiu o cargo, essa taxa chegou a superar 84% (CURY e GASPARIN, 2012).

Logo no primeiro dia de mandato, 16 de março de 1990, por conseguinte, o novo governo expediu o Plano Collor, um plano de estabilização que incluía quatro grupos de medidas a curto prazo: a) uma reforma monetária, que introduzia o bloqueio de 70% dos ativos financeiros do setor privado; b) um ajuste fiscal; c) uma política de rendas baseada em um congelamento de preços; e d) a introdução de uma taxa de câmbio flutuante. Como políticas de médio prazo, estabeleceu a liberalização do comércio exterior e a privatização. Os quatro grupos de medidas a curto prazo eram importantes, mas a verdadeira ênfase do programa de estabilização se deu na moratória interna, que representava uma tentativa de controlar a inflação através de um aperto monetário radical (BRESSER-PEREIRA e NAKANO, 1991).

Todavia, enquanto o governo lutava para controlar a inflação por meio da expedição do Plano Collor, os primeiros sinais de crise começaram a aparecer. Escândalos envolvendo a administração passaram a emergir já em junho de 1990 – apenas três meses após a posse – quando um decreto presidencial permitiu ao Ministério da Infraestrutura que contratasse empreiteiros para uma grande manutenção de rodovia sem licitação pública (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Ademais, o Plano Collor I não foi capaz de controlar a inflação. Tratou-se, em verdade, de um plano autoritário baixado em um momento em que se esperava um processo de consulta e acordos, o que gerou grande insatisfação popular. Mais uma vez, a pior inimiga dos planos de estabilização no Brasil – a inflação inercial – subsistiu (BRESSER-PEREIRA e NAKANO, 1991).

⁴ Os detalhes fáticos dos presentes relatos foram extraídos, em grande parte, de Pérez-Liñan (2007), exceto quando alternativamente referido.

Devido à volta da aceleração da inflação em fins de 1990, em 31 de janeiro de 1991 o governo Collor adotou um novo conjunto de medidas, intitulado Plano Collor II. Em teoria, voltava a buscar os mesmos objetivos anteriores: forçar o ajuste das contas públicas, conter a inflação, desindexar a economia e acelerar o processo de abertura econômica. Todas as medidas adotadas nesta nova tentativa, entretanto, mais uma vez foram incapazes de impedir que a inflação voltasse a se acelerar em maio do mesmo ano (MORAN e WITTE, 1993).

Ao longo dos dois anos seguintes, a administração sofreu com escândalos de mídia em uma proporção de um a cada dois meses. As acusações envolviam oficiais de altos cargos, membros do gabinete, alguns dos amigos do presidente, a primeira-dama – e finalmente o próprio Collor. Um episódio característico aconteceu em março de 91: o chamado escândalo do café, que envolveu a então Ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello, funcionários do primeiro escalão da pasta, e marcou a estreia pública de Leopoldo Collor de Mello, irmão mais velho do presidente, no noticiário das denúncias. Ao determinar a suspensão das exportações de café, Zélia proporcionou a um pequeno grupo de amigos do poder lucros espetaculares e em tempo recorde na Coffee Sugar and Cocoa Exchange – CSCE, uma Bolsa de Mercadorias de Nova York, por meio da utilização e divulgação indevida de informações confidenciais de governo (COLLOR DE MELLO, 1993).

Em 13 de maio de 1992, o irmão mais novo do presidente, Pedro Collor de Mello, acusou o diretor de campanha de Collor, Paulo César (P. C.) Farias, de canalizar dinheiro de corrupção a empresas fantasma *offshore*. Duas semanas depois, Pedro disse à revista *Veja* que Farias administrava uma vasta rede de corrupção para o presidente (AZEVEDO, 2012). Fernando Collor negou as acusações, mas a polícia passou a investigar os negócios de Farias.

No início de junho, prevendo a oportunidade política e incitado pela pressão popular, o Congresso criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para examinar as acusações. Com apenas 8% dos assentos na Câmara dos Deputados e menos de 4% dos assentos no Senado, o então partido de Collor – Partido da Reconstrução Nacional – PRN (antigo Partido Trabalhista Cristão), foi incapaz de controlar o processo investigativo. Logo a Comissão descobriu que Farias havia desviado seis milhões e meio de dólares às contas bancárias de Collor e de seus aliados.

Neste contexto nasceram os "caras-pintadas", manifestantes organizados em um movimento essencialmente estudantil, promovido principalmente pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pela União Brasileira dos Secundaristas (UBES). O movimento tinha um objetivo bem claro: remover o presidente do poder. Em agosto de 1992, foram realizadas

grandes passeatas, reunindo inicialmente 10 mil pessoas, depois 30 mil, até chegar à marca de 400 mil pessoas em uma passeata em São Paulo, no dia 25 de agosto (BLUME, 2015).

Ao final de agosto, a comissão congressional concluiu seu relatório, entendendo pela participação de Collor nos empreendimentos de P.C. Centenas de milhares de manifestantes em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e outras grandes cidades marcharam clamando pela renúncia do presidente. À medida em que a mobilização aumentava, diversos líderes cívicos formalmente requereram o impeachment de Collor. Dentre eles, os presidentes da Associação Brasileira de Imprensa, Barbosa Lima Sobrinho, e da Ordem dos Advogados do Brasil, Marcello Lavenière, que em 1º de setembro apresentaram à Câmara o pedido de impeachment de Collor.

Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados aprovou a abertura do processo de impeachment, autorizando o julgamento pelo Senado, e suspendeu Collor do cargo por um período de seis meses (PÉREZ-LIÑAN, 2007). Três meses depois, iniciou-se o julgamento no Senado. Antecipando a decisão, o presidente apresentou sua renúncia. O Senado, todavia, decidiu por manter o julgamento, condenando-o à perda do mandato e à inelegibilidade por oito anos, com fundamento em vinte e duas acusações de corrupção.

3.2 VENEZUELA, 1993

O caso Collor serviu como modelo para a destituição do presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez, alguns meses depois. Pérez foi eleito para exercer seu segundo mandato em 1988, com uma clara maioria de 53% dos votos. Ele já havia sido presidente da Venezuela nos anos 1970, uma época de prosperidade, e era uma figura reconhecida na América Latina quando eleito pela segunda vez.

A recém-eleita administração, todavia, herdou a crítica situação do governo Jaime Lusinchi (1984-89), o qual combinou déficits comerciais, controles generalizados de preço, escassez de produtos básicos e obrigações internacionais inadimplidas. Assim sendo, imediatamente após assumir - da mesma forma que Collor -, Pérez anunciou um pacote de reforma econômica conhecido como “A Grande Virada” (*El Gran Viraje*) (PÉREZ-LIÑAN, 2007). O programa focava inicialmente na liberalização de mercado, mas, ao contrário do esperado, ocasionou um abrupto aumento na inflação - de 6,8% em dezembro de 1988 para 23% em março de 1989 (CORRALES, 2002).

Durante o final de semana de 25 e 26 de fevereiro de 1989, entrou em vigor em todo o país um aumento de 100% nos preços da gasolina, conforme pautado pela política de ajustes

macroeconômicos anunciada pelo governo do presidente Pérez. Como resultado, em 27 de fevereiro, manifestações contrárias ao consequente aumento das tarifas de transporte público, à escassez de produtos alimentícios básicos e ao alto custo de vida emergiram em Caracas e se espalharam através do país, com barricadas, queima de veículos, apedrejamento do comércio e saques generalizados.

Em resposta, o presidente Pérez declarou a suspensão de um conjunto de garantias constitucionais e decretou estado de sítio das 18h às 6h nos dias subsequentes. No dia 1º de março, na chamada escada de Mesuca, na cidade de Petare, o exército disparou contra a multidão, assassinando mais de vinte pessoas. A seguir, a consequente represália das forças armadas nas diversas cidades nas quais ocorreram manifestações causou aproximadamente 400 mortes e feriu outros milhares. O episódio ficou internacionalmente conhecido como “*Caracazo*” (LÓPEZ MAYA, 2005).

O *Caracazo* e as violações aos direitos humanos cometidas durante estes dias causaram um irremediável abalo ao sistema político venezuelano. Em maio, a Confederação de Trabalhadores da Venezuela (*Confederación de Trabajadores de Venezuela - CTV*), historicamente alinhada com o partido governista Ação Democrática (*Acción Democrática - AD*), lançou sua primeira greve geral contrária a um presidente democraticamente eleito. Protestos e tumultos contrários às políticas de governo continuaram a ocorrer ao longo do mandato.

Assim como no caso do Brasil, a credibilidade da administração e sua capacidade de controlar a economia foram progressivamente comprometidas por exposições da mídia. Escândalos envolvendo o governo Pérez se iniciaram em abril de 1990, quando o governador do estado de Bolívar publicizou que o então Ministro dos Transportes cobrou propina de 10% sobre qualquer projeto que o favorecesse. Em junho, um deputado *adeco* (membro do partido governista AD) acusou o chefe de uma corporação pública de corrupção em conivência com os então Ministros da Saúde e da Agricultura. Os escândalos por fim chegariam ao círculo íntimo de Pérez em 1991, quando sua amiga e futura esposa Cecília Matos foi implicada em um escândalo envolvendo oficiais militares e firmas estrangeiras na alocação de contratos militares falsos.

Ainda que 1991 tenha sido um ano de recuperação econômica, com um crescimento da economia superior a 9% e um decréscimo da inflação de 81% em 1989 para 31%, tais avanços foram obscurecidos pela indisposição política (PÉREZ-LIÑAN, 2007). Em 4 de fevereiro de 1992, um grupo de jovens oficiais do exército liderados por Hugo Chávez Frías tentou um golpe de estado. Na falta de um sinal claro de rejeição por parte das elites

políticas, uma segunda tentativa de golpe se deu por parte dos oficiais da marinha e das forças aéreas em novembro daquele ano. O golpe falhou mais uma vez, mas a administração Pérez se encontrava sitiada, e apesar de que o AD de Pérez controlasse 48% dos assentos na Câmara e no Senado, o suporte partidário ao presidente começou a desaparecer quando os líderes políticos passaram a explorar alternativas para forçar uma saída “institucional” do chefe do executivo (REY, 1993).

Ocorre que dezenove dias antes da segunda tentativa de golpe, em novembro de 1992, a mídia passou a publicar matérias acerca do destino incerto de mais de dezessete milhões de dólares destinados a “fundos secretos de segurança interna” para o Ministério do Interior. De acordo com os relatos, o dinheiro haveria sido encaminhado do Ministério para o gabinete presidencial. O Comitê de Supervisão (*Comisión de Contraloría*) da Câmara dos Deputados, então, criou um subcomitê especial para investigar a trajetória dos fundos. Enquanto o escândalo crescia, o Procurador-Geral requereu à Suprema Corte que avaliasse o mérito do caso, de modo a processar o presidente. Em 20 de maio, a Corte entendeu que o ocorrido merecia maiores investigações. No dia seguinte, o Senado unanimemente suspendeu Pérez temporariamente do cargo e autorizou o judiciário a processá-lo. No final de agosto, depois de três meses de “saída temporária” do presidente Pérez, uma sessão conjunta do Congresso decretou sua saída permanente, destituindo-o da presidência e nomeando Ramón J. Velásquez para cumprir o restante do mandato (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Pouco após os eventos, Juan Carlos Rey (1993) analisou o impeachment como resultado de uma mais profunda “crise de legitimidade da ordem social e política”. Para Rey, o declínio da economia venezuelana levou os eleitores a apoiarem Pérez nas eleições de 1988 porque ele representava os bons e velhos tempos de prosperidade de seu primeiro mandato. Mas, quando o presidente unilateralmente impôs um programa de ajuste econômico impopular (para dizer o mínimo), os partidos políticos (AD em particular) falharam não só em mobilizar suporte de massa para o programa presidencial, mas também em prover uma alternativa viável, abdicando de seus papéis de liderança. Os militares tentaram preencher esse vácuo em fevereiro e novembro de 1992, até que as acusações de corrupção deram ao Congresso uma justificativa para depor Pérez do cargo.

No ano seguinte, Michael Coppedge (1994) considerou o declínio econômico, o isolamento presidencial e o fracasso institucional como causas para a queda de Pérez, a qual indicou uma erosão da fórmula de governabilidade venezuelana. Para Coppedge, essa fórmula começou a ruir sob a pressão do declínio econômico, que erodiu a capacidade dos partidos de controlar a sociedade civil. Em um contexto de crescente corrupção, estruturas e plataformas

políticas ultrapassadas se provaram incapazes de adaptação, impossibilitando a sustentação das instituições venezuelanas, que buscavam desesperadamente uma fórmula alternativa de governabilidade.

A crise da fórmula de governabilidade venezuelana duraria por pelo menos outra década. Nesse período, a onda de impeachments se voltara à vizinha Colômbia.

3.3 COLÔMBIA, 1996

Em 19 de junho de 1994, Ernesto Samper derrotou por pouco o candidato conservador Andrés Pastrana, com 50,6% dos votos no segundo turno das eleições presidenciais colombianas. Em contraste a Fernando Collor e Carlos A. Pérez, Samper se apresentava como um contra-reformista, um líder socialdemocrata do Partido Liberal que estava disposto a reduzir o passo das reformas econômicas impostas por seu predecessor e co-partidário, César Gaviria.

Todavia, já na semana seguinte à eleição, a mídia passou a publicar transcrições de uma conversa telefônica na qual um dos chefes do conhecido cartel de drogas Cali sugeria que a organização contribuía com 3,5 milhões de dólares para a campanha de Samper (PÉREZ-LIÑAN, 2007). Segundo John C. Dugas (2001), a acusação se baseava em uma fita cassete entregue a Andrés Pastrana, oponente de Samper, por um simpatizante, membro do serviço de inteligência da polícia. A gravação continha conversas entre os maiores líderes do cartel de Cali e um jornalista colombiano que atuara como porta-voz do cartel. A seguir, no final de junho, outra gravação ligou o tesoureiro de campanha de Samper, Santiago Medina, ao cartel de Cali.

Em abril de 1995, o Procurador-Geral Alfonso Valdivieso iniciou uma investigação (conhecida como "*Proceso 8.000*" pela numeração dos autos) acerca da infiltração do narco-financiamento nas campanhas políticas. Em 26 de julho, Santiago Medina foi preso e confessou que havia recebido contribuições de campanha dos senhores da droga. Em contrapartida, Samper proferiu um discurso televisionado, alegando que, se qualquer dinheiro fora recebido dos senhores da droga, isso haveria ocorrido sem seu conhecimento ou consentimento. Na mesma oportunidade, requereu ao Congresso que investigasse as acusações. No dia seguinte, o Comitê de Investigação e Acusação da Câmara dos Deputados (controlado pelo Partido Liberal de Samper) abriu a investigação.

Sob crescente pressão e sendo cada vez mais culpado pelos problemas da administração, o Ministro da Defesa Fernando Botero Zea – que havia atuado como gerente

de campanha – renunciou na primeira semana de agosto. Duas semanas depois, à medida em que a investigação se desenrolava, ele foi preso e processado. Ao mesmo tempo, importantes jornalistas e líderes políticos começaram a clamar por uma investigação séria acerca do papel do Presidente Samper nas decisões financeiras da campanha.

Em 14 de dezembro de 1995, o comitê congressional que investigou o caso apresentou um relatório afirmando que as evidências apresentadas por Santiago Medina não seriam capazes de provar o envolvimento direto do presidente nos acontecimentos da campanha. O comitê, repleto de membros do partido de Samper optou, então, por fechar a investigação. Na ocasião, pesquisas demonstraram que, ainda que a maioria da população acreditasse que Samper era culpado, não considerava o escândalo sério o suficiente para justificar um impeachment.

Entretanto, os problemas do presidente estavam longe do fim. Em janeiro, Fernando Botero Zea concedeu uma entrevista televisionada diretamente da prisão, declarando que Samper possuía conhecimento acerca dos fundos de campanha ilegais. Enquanto Samper requeria a convocação de sessões extraordinárias no Congresso, de modo a reabrir a investigação, o Partido Liberal clamava que o país passava por uma crise de governabilidade provocada pela insistência da oposição em incriminar o chefe do executivo. No final de março, o presidente discursou propondo soluções alternativas à crise: um referendo, um governo de união nacional ou a realização de eleições presidenciais antecipadamente. Os *Gaviristas* - seguidores do ex-presidente César Gaviria e adversários de Samper dentro do Partido Liberal, todavia, rejeitaram qualquer solução que não fosse estritamente contemplada pela Constituição de 1991.

Apesar do criticismo proveniente dos dissidentes liberais, da oposição conservadora e de alguns líderes da sociedade civil, o presidente estava, ao fim e ao cabo, amparado por seus aliados no Congresso. Em maio de 1996, o comitê de fiscalização do Congresso votou em 10-3 em favor de absolver Samper, e em 12 de junho a Câmara dos Deputados votou em 111-43 para inocular Samper das acusações. A possibilidade de impeachment foi, então, excluída. Ainda que o debate acerca desta questão tenha se mantido vivo pelos próximos dois anos, o presidente Samper conseguiu cumprir seu mandato no cargo.

Aníbal Pérez-Liñan (2007) refere que a crise foi interpretada por estudiosos locais, especialmente Juan Manuel López Caballero, em sua obra intitulada "*La Conspiración: El Libro Blanco del Juicio al Presidente Samper*" (1997), como um produto de um profundo confronto entre duas coalisões sociais, uma preocupada com a justiça social, e a outra pressionando por reformas neoliberais. O primeiro grupo, ligado ao *Samperismo*, representava

o “verdadeiro” país. O segundo grupo era liderado por políticos bem-instruídos, frequentemente educados em universidades estrangeiras, que defendiam políticas neoliberais, desdenhavam de partidos tradicionais como clientelistas e corruptos e entendiam a política simplesmente como uma forma de controle de rotação. Estes últimos representavam uma classe média-alta com mentalidade neoliberal, que buscava criar uma “Nova Colômbia” a qualquer custo. Eles apoiaram a política econômica de César Gaviria e a reforma constitucional de 1991, e viram Samper como um obstáculo para a consolidação dessa transformação. Apoiado pela mídia convencional e pela comunidade de inteligência dos Estados Unidos, este grupo se utilizou do escândalo financeiro de campanha para promover um impeachment, mas o plano falhou dada a ausência de provas de envolvimento presidencial e da capacidade do presidente em manter uma estruturada base parlamentar.

John Dugas (2001), por outro lado, apontou que "*muito da teoria da conspiração de López Caballero não possui substância*". Mas esta interpretação é particularmente importante porque reflete de perto a versão dos fatos apresentada pela administração Samper. Na medida em que muitos colombianos percebiam Ernesto Samper como um jovem presidente liberal ameaçado por elites poderosas e o governo americano, estavam menos inclinados a interpretar o escândalo de financiamento de campanha como uma violação da confiança popular e mais dispostos a vê-lo como uma mera justificativa invocada por seus inimigos para remover o presidente do cargo. Na ausência de uma forte mobilização pública contra o presidente, o Partido Liberal acabou por fechar posição em favor de Samper, e a oposição Conservadora se dividiu na questão do impeachment, garantindo o suporte congressional necessário a garantir a permanência do presidente no cargo (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

3.4 EQUADOR, 1997 E 2005

Algumas semanas antes de Ernesto Samper ser absolvido pelo Congresso colombiano, um novo presidente foi eleito ao sul da fronteira, no Equador. Em julho de 1996, Abdalá Bucaram, líder do *Partido Roldosista*⁵ *Ecuatoriano – PRE*, venceu o segundo turno das eleições com 54,5% dos votos. Algumas semanas antes, o candidato do *Partido Social Cristiano – PSC*, Jaime Nebot, havia quase derrotado Bucaram no primeiro turno – com 27% dos votos, contra 25% para Bucaram.

⁵ "Roldosista" refere-se aos seguidores do ex-presidente Jaime Roldós Aguilera, cunhado de Bucaram, que faleceu em um acidente de avião em 1981 (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Ao longo dos seis primeiros meses de mandato, entretanto, dois problemas se tornaram visíveis. Primeiramente, apesar de seu fraco contingente legislativo (o PRE detinha apenas 23% dos assentos no Congresso unicameral), a administração demonstrou uma tendência a antagonizar políticos de oposição ao invés de negociar com eles. Este problema foi acompanhado por crescentes acusações de má conduta em face do presidente – corrupção, abuso de poder, bem como simplesmente descortesia política – que comprometeram sua imagem pública, de sua família e de seus oficiais-chave. Em segundo lugar, a administração atrasou o anúncio de sua política econômica; no momento em que o novo plano foi exposto, as taxas de aprovação estavam baixas e era tarde demais para mobilizar apoio para o programa. Neste pacote de reforma econômica, Bucaram propôs um plano de convertibilidade do *sucre*, a moeda nacional do Equador, vinculando um *sucre* ao valor de U\$ 0,25 (vinte e cinco centavos de dólar). Afixando o valor do sucre ao valor do dólar, o governo buscava baixar as taxas de juros e reduzir a inflação, que durante o mês de janeiro de 1997 se elevara a 3,4%. O anúncio do plano, todavia, provocou um aumento dos preços pelos comerciantes, especialmente de transporte e gás natural, e a estocagem de alimentos por parte da população. O programa incluía também a eliminação de uma ampla gama de subsídios que beneficiavam a população, bem como a possibilidade de privatização de empresas estatais, dentre elas a de eletricidade. Em 1997, no Equador, todas as companhias prestadoras de serviço público encontravam-se nas mãos do Estado, incluindo o setor petrolífero, que gerava, à época, 45% de todo o lucro anual do país (LA CRISIS..., 1997). Essa reforma, aliada ao fato de que o salário mínimo nacional vigente não chegava a U\$ 200,00 (duzentos dólares), encorajou protestos de organização sindical no setor público e do movimento indígena.

Desde os primeiros dias de governo, a mídia convencional queixava-se do comportamento do presidente. O criticismo recaía sobre a administração na forma de três temas diversos: o comportamento rude e extravagante do chefe do executivo, a inflexibilidade política da administração, e, por último, mas não menos importante, a corrupção. Ainda que jornalistas investigativos tivessem dificuldade em obter matérias sobre o assunto – as fontes temiam confrontar o governo – a administração sofria, em média, um novo escândalo a cada duas semanas.

Em resposta às medidas adotadas pela administração e ao comportamento do presidente, portanto, o *Frente Patriótico*, uma aliança da organização sindical e dos movimentos sociais, convocou uma greve geral para 5 de fevereiro de 1997. Enquanto isso, renomados políticos passaram a clamar pela renúncia do presidente. Na referida data, as ruas de Quito – e, em menor extensão, outras cidades do país, exibiam uma colorida coalizão de

protestantes de classe média-alta desgostosos do estilo de Bucaram, manifestantes indígenas liderados pela Conaie (Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador), e sindicalistas contrários às reformas neoliberais. Seu único ponto em comum era o desprezo pela administração de Bucaram.

A participação massiva na manifestação criou a oportunidade para os adversários de Bucaram no Congresso, que, após algumas negociações, convocaram uma sessão urgente para o dia seguinte. Em um encontro turbulento, a oposição votou por declarar Bucaram “mentalmente incapacitado” - uma forma de evitar a supermaioria necessária para um procedimento ordinário de impeachment - e por designar o Presidente do Congresso, Fabián Alarcón, como presidente interino. Os Roldosistas, que controlavam apenas uma minoria dos assentos, se viram incapazes de trancar a votação. Nas horas que se seguiram, Bucaram considerou a decisão um golpe, enquanto a vice-presidente Rosalía Arteaga clamava ser a única sucessora legal em caso de sua destituição. Após a mediação de oficiais militares superiores, Arteaga concordou em permanecer no poder por dois dias, e então renunciar para permitir a designação congressional de Alarcón como presidente interino. Derrotado, Bucaram fugiu para o Panamá (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Interpretando a crise, estudiosos locais arguíram que o estilo populista de Bucaram estabeleceu as bases para a crise política de ao menos três formas. Primeiro, o novo presidente estava isolado das elites tradicionais, que não reconheciam seu estilo político “vulgar”. Em segundo lugar, o suporte de massa de Bucaram se provou ser volátil. Ainda que tenha vencido com a maioria dos votos no segundo turno das eleições de 1996, uma parcela significativa desses votos proveio de setores de classe média e baixa que acabaram por votar contra seu adversário elitista, Jaime Nebot. Esse padrão de apoio “negativo”, comum no sistema eleitoral majoritário de dois turnos, criou uma ilusão de suporte para Bucaram no segundo pleito, a qual não se traduziria, todavia, em apoio político para a conformação e administração do governo (PACHANO, 1997). Em terceiro lugar, o isolamento das elites e massas foi agravado por um extravagante e nepotista estilo de governo que alienou a classe média.

Nesta visão, o isolamento do PRE das elites tradicionais, das massas, da classe média e, por consequência, dos parlamentares que as representavam, por fim levou à queda da administração. Para a maioria dos eleitores, a política econômica simplesmente conflitava com as promessas populistas da campanha. Neste contexto, a mobilização do início de fevereiro emergiu como uma oportunidade única para por termo a um governo desacreditado. Elites e massas apoiavam a queda da administração, e ambas comemoraram quando seus parlamentares declararam o presidente insano.

Abdalá Bucaram não retornaria ao Equador pelos próximos oito anos. Até lá, a destituição de presidentes eleitos se tornou uma doença crônica da política equatoriana. O presidente eleito em 1988, Jamil Mahuad, foi deposto no início dos anos 2000 pela ação combinada de uma revolta militar liderada pelo Cel. Lucio Gutiérrez e uma mobilização de massa organizada pelo movimento indígena. Lucio Gutiérrez, por sua vez, venceu as eleições de 2002 apenas para enfrentar o peso da instabilidade política sobre seus próprios ombros a partir de novembro de 2004.

O presidente vinha sendo acusado de ter abandonado suas propostas de redistribuição de renda e de barateamento dos gêneros de primeira necessidade, bem como de ter promovido cortes orçamentários em programas sociais. Além disso, empresários e sindicatos encontravam-se descontentes com o fato de Gutiérrez ter seguido as recomendações do Fundo Monetário Internacional, responsáveis por um aumento no preço dos alimentos em índices superiores aos dos reajustes salariais (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Por estas razões, deputados da oposição se aliaram a magistrados da Suprema Corte e tentaram instaurar um processo de impeachment contra Lucio Gutiérrez. No entanto, graças a uma manobra política que envolveu o ex-presidente Abdalá Bucaram, o processo de impeachment foi arquivado antes de culminar em qualquer resultado. Bucaram retornara ao país em 2 de abril de 2005, graças ao presidente da Suprema Corte - militante do partido político de Gutiérrez e seu íntimo amigo, que revogou as ordens judiciais pendentes contra o ex-presidente (DE LA TORRE, 2008). De volta ao Equador, Bucaram pressionou a bancada de seu partido a votar de forma contrária ao impeachment de Gutiérrez, garantindo sua permanência no cargo.

Assegurado no poder e contando com o apoio de 52 dos 100 deputados no Congresso, o presidente destituiu 27 dos 31 juízes da Corte Suprema que lhe faziam oposição e os substituiu. Em resposta, os protestos - que vinham crescendo desde março, atingiram proporções massivas em Quito e Cuenca a partir de 13 de abril. Tentando aplacar as fortes manifestações, Gutiérrez decidiu dissolver a Suprema Corte. A decisão foi tomada no dia 15, e contou com o apoio de 89 deputados. O ato foi visto pelos opositores como mais uma tentativa de se instalar uma ditadura no Equador (AZEVEDO e SERIACOPI, 2005).

Em 20 de abril, o comando conjunto das forças armadas considerou a situação insustentável e retirou seu apoio ao presidente. No mesmo dia, diante da escala dos protestos, 62 deputados se reuniram no Congresso e, em uma sessão que durou cerca de uma hora, 60 deles apoiaram a proposta de destituição de Lucio Gutiérrez da presidência. Os parlamentares

consideraram que o presidente não cumpriu com as responsabilidades previstas para o cargo, o que significava o seu abandono, forçando Gutiérrez a deixar o país no final de abril.

Em uma análise da crise que levou às deposições presidenciais no Equador, De la Torre (2008), explicita que resulta interessante e muito relevante notar que tanto os meios de comunicação quanto uma grande quantidade de cidadãos comuns sustentavam que o governo de Gutiérrez caiu nas ruas. Esta visão demonstra, por um lado, a crença de que as mobilizações populares, por si só, possuem a força necessária a depor presidentes. A assertiva de que a democracia está nas ruas também pressupõe que, para muitos atores, a democracia é entendida como a ocupação dos espaços públicos.

Todavia, como ilustra a contínua instabilidade do sistema presidencial equatoriano e latino-americano em geral ao longo da década de 90, bem como se demonstrará nos capítulos seguintes, esta nova forma de ação coletiva comumente utilizada na região visando à deposição de presidentes democraticamente eleitos não tem se provado necessariamente bem-sucedida como um caminho para a mudança significativa (PALLARES, 2006). Portanto, a simples ocupação dos espaços públicos que culmina em uma deposição presidencial, por mais que represente um importante fortalecimento dos direitos de expressão e manifestação desde os regimes militares, não tem como consequência óbvia e estrita o fortalecimento do regime democrático e de suas instituições, conforme se explicitará no capítulo subsequente. A seguir, a onda de impeachments deslocou-se para o cone-sul.

3.5 PARAGUAI, 1999, 2002 E 2012

Após o restabelecimento da democracia no Paraguai, em 1989, o empresário Juan Carlos Wasmosy se tornou o novo presidente (1993-98), e o Gen. Lino Oviedo, um agente importante da redemocratização, se tornou o homem forte do governo. As relações entre Lino Oviedo e o presidente Wasmosy foram amigáveis no início, mas crescentes tensões entre eles levaram a um confronto em abril de 1996, quando Wasmosy ordenou a substituição e tentou forçar a renúncia de Oviedo. O general inicialmente foi contrário à decisão, desencadeando uma crise militar que colocou a transição paraguaia para a democracia em perigo. Em resposta a um segundo, mas desta vez público, pedido do presidente por sua renúncia, Oviedo ameaçou que forçosamente destituiria Wasmosy de seu cargo a fim de manter sua posição. Pela manhã do dia 23 de abril, a crise havia tomado proporções desastrosas. Oviedo agora clamava pela renúncia de Wasmosy, enquanto este se oferecera para se afastar temporariamente da presidência. Todavia, no mesmo dia, dois eventos desfavoreceram

Oviedo. Primeiramente, o apoio a Wasmosy aflorou ao redor do mundo: o presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, países membros da OEA – Organização dos Estados Americanos, da União Europeia, o Secretário-Geral da OEA e ministros do Mercosul contataram o presidente para que persistisse na permanência no cargo. Ao mesmo tempo, Wasmosy oferecera a Oviedo a oportunidade de renunciar como chefe das forças armadas e aceitar um cargo como ministro da defesa. A barganha, entretanto, se mostrou extremamente impopular, e transformou os protestos contrários a Oviedo em protestos contrários tanto a este quanto a Wasmosy. Oviedo acabou por ceder e aceitar a proposta de Wasmosy. Ao apresentar sua renúncia, esperava ser rapidamente realocado a uma nova posição. O presidente, por sua vez, descumpriu o combinado, manifestando-se no sentido de que, atendendo ao clamor popular, Oviedo não assumiria qualquer cargo público. Oviedo decidiu por não pressionar a matéria (PEVEHOUSE, 2005).

Todavia, removido do comando militar, Lino Oviedo passou a devotar sua energia para as políticas do Partido Colorado, iniciando uma campanha para vencer a nomeação Colorada. Escolheu Raúl Cubas Grau, um empresário com pouca experiência política, como seu companheiro de equipe para as eleições presidenciais primárias em setembro de 1997. Temendo a popularidade de Oviedo, o presidente Wasmosy convocou uma corte militar para acusar o general de insubordinação. Oviedo venceu as primárias contra Luis M. Argaña apenas para ser condenado a dez anos de prisão, pois foi preso algumas semanas antes da corrida presidencial.

Como o General Oviedo, agora o candidato Colorado oficial, foi barrado de concorrer, provisões legais determinaram que seu vice-presidente, Raúl Cubas Grau, se tornasse o novo candidato à presidência e que Argaña, o segundo colocado nas primárias, fosse seu vice. A prisão de Oviedo, portanto, uniu as duas facções Coloradas no mesmo bilhete. Nesse clima geral de tensão, Cubas viajou o país prometendo perdão a Oviedo caso fosse eleito. Como uma segurança contra esse risco, cinco semanas após a eleição de maio, o vacilante Congresso passou uma lei restringindo a autoridade do presidente para perdão a condenados que houvessem completado ao menos metade de suas penas.

A curiosa parilha Cubas-Argaña venceu as eleições de 1998 com 55% dos votos. Todavia, ainda que o Partido Colorado tenha assegurado 56% dos assentos na Câmara dos Deputados e 53% no Senado, a facção presidencial não controlava a maioria no Congresso. Com a saída de Wasmosy, a competição por poder dentro do partido agora se centrava na disputa entre a facção Oviedo-Cubas (intitulada União Nacional de Colorados Éticos, Unace),

controlando 34% dos assentos na Câmara dos Deputados, e o Movimento Reconciliação Colorada (MRC), de Argaña, no controle da vice-presidência e de 19% dos assentos.

Imediatamente após sua posse em agosto de 1998, o presidente movimentou-se para libertar o Gen. Oviedo por decreto. Legalmente incapaz de *perdoar* o general, Cubas *comutou* sua pena para uma sentença mais curta, permitindo sua soltura imediata e despertando a ira dos partidos de oposição e dos Argañistas no Congresso. Depois de uma sessão de sete horas de duração, em 20 de agosto, o Congresso aprovou uma resolução condenando a decisão de Cubas e requerendo que a Suprema Corte avaliasse sua constitucionalidade. A Corte decidiu contrariamente ao decreto de Cubas e impeliu o presidente a recapturar Oviedo. Enquanto isso, todavia, um tribunal militar derrubara a sentença condenatória de origem, permitindo a Cubas alegar que era legalmente impossível para ele executar a ordem da Suprema Corte.

Após um período de impasse, em janeiro de 1999, o presidente da Suprema Corte Wildo Renzi deu ao executivo setenta e duas horas para prender Oviedo, declarando que o presidente poderia sofrer um impeachment caso se recusasse a cumprir a ordem da corte. Rumores que o vice-presidente Argaña estaria conspirando com a oposição congressional (os Liberais e o Partido Encontro Nacional) para depor Cubas e se tornar o novo chefe de governo foram seguidos por boatos de que Cubas e Oviedo estariam tramando um autogolpe em face do Congresso. Finalmente, no início de março, a Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara dos Deputados aprovou o início dos procedimentos de impeachment em uma votação de sete contra um. O presidente foi acusado de violar a decisão da Suprema Corte no caso Oviedo.

Na manhã de 23 de março, um pelotão vestido em uniformes militares interceptou o carro do vice-presidente e atirou em Argaña e seu guarda-costas. Os paraguaios ficaram chocados. Argaña, o líder da oposição Colorada e então vice-presidente, teria assumido caso o impeachment fosse bem-sucedido. Em uma declaração pública, o conselho do Partido Colorado abertamente acusou o presidente e o movimento político por detrás dele do crime. No dia seguinte, a Câmara dos Deputados realizou uma sessão apressada cedo pela manhã, na qual o impeachment do presidente foi autorizado por uma votação de 49-24. O julgamento foi então para o Senado (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Indignada com o assassinato de Argaña, na tarde de 23 de março a população começou a tomar as ruas para demandar a renúncia do presidente. O movimento sindical, por sua vez, imediatamente clamou por uma greve geral. Depois de dois dias de tensão, ao longo dos quais manifestantes contrários ao governo tentavam ocupar a praça pública em frente ao prédio do Congresso, em 26 de março os protestos contra o presidente se tornaram letais. Sete

manifestantes foram mortos e mais de setecentos ficaram feridos quando atiradores paramilitares atiraram contra a multidão de um edifício próximo (PAREDES, 2001b).

Temendo por uma intensificação do conflito, membros do governo, da oposição, da igreja e diplomatas estrangeiros negociaram uma “solução honrada” para a crise. Antecipando uma derrota no julgamento pelo Senado, assim como Collor no Brasil em 1992, o presidente Cubas renunciou dois dias depois e buscou refúgio na embaixada brasileira. Luis González Macchi, o presidente do Senado e membro da facção Argañista, assumiu o cargo e formou um gabinete de “unidade nacional” com membros do Partido Colorado (ANR), do Partido Liberal (*Partido Liberal Radical Auténtico*, PLRA) e do Partido Encontro Nacional (*Partido Encuentro Nacional*, PEN). Enquanto isso, o Gen. Oviedo abandonava o país.

Para Aníbal Pérez-Liñan (2007), os eventos de março de 1999 demonstram que uma “cidadania forte”, anteriormente desconhecida na política paraguaia, foi às ruas demandar o impeachment do presidente. A mídia, por seu turno, forneceu cobertura ao vivo dos eventos, acendendo a indignação popular e encorajando a mobilização. Claro estava que a opinião pública se tornara uma força importante no Paraguai, caminhando lado a lado com as disputas faccionais parlamentares no campo dos principais fatores a produzirem consequências na arena política paraguaia.

No ano seguinte, 2000, o Partido Liberal deixou a coalizão de união nacional, desestabilizando o governo de Macchi. O presidente passou a ser acusado por seus próprios colegas do Partido Colorado de haver desviado aproximadamente 16 milhões de dólares do Banco Central para uma conta privada em Nova Iorque, bem como de dirigir um carro de luxo roubado (EFFORT..., 2003). Apesar de suas veementes negativas acerca das acusações, a popularidade de González Macchi se deteriorou rapidamente. A crise de governabilidade foi agravada pela instabilidade econômica, e logo o presidente se viu incapaz de aprovar qualquer de seus projetos junto ao Congresso, tendo em vista que poucos legisladores votavam em seu favor. Ainda que a Suprema Corte houvesse confirmado González Macchi no cargo até o fim do mandato de Cubas em 2003, a falta de legitimidade eleitoral do presidente e os efeitos da recessão econômica de cinco anos de duração erodiram seus índices de favorabilidade de 68% em abril de 1999 para 33% um ano depois (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Os escândalos foram combinados com políticas impopulares, acelerando o descontentamento do povo. Sobrecarregada pelo déficit fiscal, a administração propôs privatizar as telecomunicações, a água e o sistema de esgotos e as ferrovias nacionais. Em março de 2000, milhares de camponeses marcharam a Asunción e uniram forças com trabalhadores sindicalizados contra a proposta. No final de junho, a Central Nacional de

Trabajadores (*Central Nacional de Trabajadores*, CNT) convocou uma greve nacional. Em outubro, a CNT marchou para exigir medidas adicionais contra o desemprego.

As fraquezas da administração se tornaram evidentes em 18 de maio de 2000, quando oficiais da cavalaria ligados ao Gen. Oviedo intentaram um golpe de estado. Os rebeldes cercaram o prédio do Congresso e ocuparam o quartel militar, a sede da polícia e algumas estações de rádio e TV. A marinha e a força aérea se recusaram a participar, e eventualmente os oficiais se renderam. Mas, de acordo com Roberto Paredes (2001a, p. 178), ficou claro que os cidadãos não levantariam um dedo para manter González Macchi no poder.

Em março de 2001, o Partido Liberal organizou mais uma manifestação contrária ao governo e, ainda que esta tenha fracassado em mobilizar suporte de massa para o impeachment, o partido demandou o julgamento por motivos de “manifesta incapacidade e fraco desempenho no cargo” (PAREDES, 2001b, p. 175). Em agosto de 2001, após novos protestos contra privatizações, a Igreja Católica organizou uma roda de “diálogo” nacional. Como parte das negociações, os partidos concordaram em trazer o tema do impeachment para um levantamento congressual. Em 6 de setembro de 2001, as acusações foram levadas à Câmara dos Deputados e rejeitadas em uma votação de 38-38. O PLRA, os Oviedistas, *País Solidario* e dois dissidentes do *Encuentro Nacional* apoiaram o impeachment. Os Argañistas e a maioria do PEN se opuseram ao julgamento.

A trégua foi breve. Depois da prisão ilegal e tortura de dois líderes de esquerda no início de 2002, novos protestos se desdobraram e a oposição propôs o impeachment de González Macchi por acusações de terrorismo de Estado. Em abril, com o escândalo de direitos humanos ainda fresco, a mídia publicou novas matérias sobre corrupção nos processos de privatização. Milhares de camponeses marcharam para Asunción para protestar contra as privatizações, e a CTN convocou greve geral. Os legisladores Oviedistas e Liberais viram uma janela única de oportunidade para trazer as acusações de impeachment para o chão da Casa. Para prevenir uma crise, na tarde de 6 de junho, os legisladores Colorados votaram para suspender a venda de todas as companhias públicas. O presidente González Macchi assinou o projeto imediatamente, evitando o impeachment pela segunda vez.

Em 5 de dezembro, enquanto o presidente participava de uma reunião internacional no Brasil, um deputado Liberal inesperadamente requereu mais uma vez para que as acusações de impeachment (dessa vez baseadas no caso dos dezesseis milhões de dólares, do carro roubado, e do suporte do presidente a oficiais corruptos) fossem votadas pela Câmara dos Deputados. Os desorientados Argañistas se viram incapazes de bloquear o debate e relutantes a apoiar o presidente em meio à campanha presidencial para as eleições seguintes, que se

aproximavam. A instauração do processo de impeachment foi aprovada com 52% dos votos pelo PLRA, Unace, PEN, País Solidario e alguns dissidentes Colorados, contra apenas onze abstenções.

Quando o Senado iniciou as audiências no final de janeiro, o presidente González Macchi ironicamente afirmou que o julgamento seria um “bom espetáculo”. Em 11 de fevereiro, após uma sessão de dez horas de duração, vinte e cinco senadores votaram a favor da remoção do presidente do cargo, dezoito votaram contra, e um se absteve. Incapaz de atingir uma maioria de dois terços, o julgamento fracassou. Em 27 de abril, o candidato Colorado Nicanor Duarte venceu a corrida presidencial com 37% dos votos, e o presidente González Macchi transferiu o poder para seu co-partidário quatro meses depois (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Após mais de seis décadas de governo pelo Partido Colorado, Fernando Lugo, ex-bispo da Igreja Católica, venceu as eleições presidenciais em 2008 com altas expectativas por parte da população, contemplando em seu programa eleitoral uma série de propostas que giravam em torno de a) a reforma agrária integral; b) uma reativação da economia; c) o combate à corrupção; d) a independência do Poder Judiciário; e) recuperar a soberania nacional; e f) resolver os problemas sociais mais urgentes (CERNA VILLAGRA e SOLÍS DELGADILLO, 2012). Apesar de que concorreu como candidato independente e progressista da *Alianza Patriótica para el Cambio* – APC, era apoiado pelo tradicional e mais conservador *Partido Liberal* – PLRA.

Desde o início de seu mandato, em agosto de 2008, os principais meios de comunicação ligados a empresários do setor importador-exportador, da soja, da carne, de serviços e da compra e venda de imóveis ingressaram em uma contenda para desprestigiar o governo alternativo, que significava uma possibilidade de alteração do *status quo* que tanto beneficiava a elite política e agro-empresarial paraguaia. A situação do presidente complicou-se já em 2009, quando passou a ser acusado de haver rompido com o celibato e gerado filhos com diferentes mulheres quando ainda exercia o bispado pela Igreja Católica (SANT'ANNA, 2009). A partir de 2012, as taxas de aprovação de Lugo passaram a cair. Nada parecia fora do ordinário, todavia, e a queda na popularidade do presidente foi considerada, em princípio, como um mero desgaste de uma administração há mais quatro anos em atuação e uma decorrência dos escândalos envolvendo a quebra do celibato no exercício do bispado, amplamente divulgados pela mídia internacional. Entretanto, em meados de maio do mesmo ano, manifestantes sem-terra ocuparam uma propriedade que pertencia a um ex-senador, alegando que teria sido tomada ilegalmente ainda durante o período de ditadura. Um

embate violento entre a polícia e os manifestantes, o qual ficou conhecido como *Curuguaty*, acabou por resultar em dezessete mortes no dia 15 de junho, inflamando o criticismo ao governo por parte do movimento camponês e dos líderes políticos de oposição. Em resposta, o presidente imediatamente destituiu o Chefe de Polícia e o Ministro do Interior. Não houve movimentação nas ruas demandando sua renúncia, mas, dentro de uma semana, os líderes congressionais haviam iniciado o processo de impeachment. Este resultado pareceu responder mais a previsões eleitorais a curto prazo dos parlamentares do que ao descontentamento popular (PÉREZ-LIÑAN, 2014).

Quando o presidente Lugo apontou um membro do Partido Colorado como seu novo Ministro do Interior, em 16 de junho, sua coalizão congressual se dispersou. O Partido Liberal, que trazia consigo 29 dos 31 deputados que apoiavam a administração na Câmara dos Deputados, interpretou este movimento como uma preparação para as eleições gerais de 2013 – e uma violação ao acordo pelo qual se esperava que Lugo apoiasse um candidato Liberal para a presidência. Por sua vez, o principal candidato Colorado previu que a nomeação fortaleceria uma facção adversária dentro do partido (LANDABURU, 2012). Alimentados por animosidade ideológica contrária à administração e encorajados por manobras eleitorais, os líderes dos dois partidos tradicionais rapidamente se uniram em contraposição ao presidente (CERNA VILLAGRA e SOLÍS DELGADILLO, 2012).

Em 21 de junho, um deputado opositor submeteu a possibilidade de julgamento político do presidente pelos acontecimentos do *Curuguaty* à análise pela Câmara dos Deputados, que votou quase que unanimemente no sentido de instaurar os procedimentos de impeachment, com apenas um voto em sentido contrário. Dentre outras denúncias, o presidente foi acusado de "mau desempenho de suas funções" (SENADO..., 2012). Já no dia seguinte, em 22 de junho, o Senado votou 39-4 para determinar a remoção do presidente do cargo. Em menos de dois dias, o presidente Lugo havia sido destituído e, em consequência, seu vice-presidente do Partido Liberal, Federico Franco, assumiu a presidência até o final do mandato, em agosto de 2013.

Analisando o processo de impeachment de Fernando Lugo, Lorena Soler (2011) assinalou as debilidades da administração, que acabaram por culminar na deposição do presidente pelo Congresso, dentre elas: 1) a falta de uma força política própria; 2) a ausência da efetiva reforma agrária, em campanha prometida ao movimento campesino; 3) a imperícia política, que incapacitou a organização de mobilizações sociais contrárias à remoção do presidente do cargo; e 4) a incapacidade para criar uma aliança com as elites políticas e econômicas existentes no país. Os presidentes dos países vizinhos rejeitaram a remoção de

Lugo do cargo e a compararam a um golpe de estado. A então presidente do Brasil, Dilma Rousseff, propôs a suspensão do Paraguai do Mercosul e da União das Nações Sul-Americanas. A presidente da Argentina, Cristina Kirchner, por sua vez, anunciou que não reconheceria Franco como presidente (ARGENTINA..., 2012). O Paraguai acabou, por fim, por ser efetivamente suspenso do Mercosul, decisão esta que foi tomada com forte apoio também do Equador e da Bolívia (PARAGUAY..., 2012). A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em 23 de junho, declarou ser inaceitável a velocidade com a qual foi concluído o impeachment do presidente constitucional e democraticamente eleito. Considerou, ademais, que, em se tratando do processo de remoção do Chefe de Estado, seria altamente questionável que pudesse ser finalizado em vinte e quatro horas enquanto respeitando a garantia do devido processo necessária para um julgamento imparcial. Afirmou, por fim, que o procedimento adotado violou o Estado de Direito (IACRH..., 2012).

3.6 BRASIL, 2016

Em outubro de 2014, a sociedade brasileira vivenciou a reeleição da presidente Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), bem como do vice-presidente peemedebista Michel Temer (PMDB), no segundo turno das eleições presidenciais. Os candidatos obtiveram um total de 51,64% dos votos válidos, concretizando esta como a disputa mais acirrada para chefe do Executivo desde 1989, quando Fernando Collor foi eleito nas primeiras eleições diretas para presidente após o período militar.

Entretanto, posteriormente à posse, em 1º de janeiro de 2015, Dilma iniciou seu segundo mandato enfraquecida, atingindo baixíssimos níveis de aprovação entre a população. A partir de então, diversos protestos reuniram opositores do governo em todo o país, com o intuito de reivindicar o impeachment ou a renúncia da presidente, sob diversos pretextos: desde alegações de corrupção e de cometimento de crimes de responsabilidade até o simples argumento de que o governo seria incapaz de continuar atuando em meio às crises econômica e política que assolavam o Estado. Concomitantemente, estava em andamento no país a Operação Lava-Jato, a maior investigação de corrupção da história brasileira, que teve sua fase ostensiva deflagrada em março de 2014 pela Polícia Federal. Com o envolvimento de integrantes de diversos partidos políticos no esquema de lavagem de dinheiro apurado na referida operação, inclusive do PT e do PMDB, a governabilidade no país se desestabilizava de forma progressiva.

Em face do contexto apresentado, os juristas Hélio Pereira Bicudo, Miguel Reale Júnior e Janaína Conceição Paschoal propuseram à Câmara dos Deputados a Denúncia por Crime de Responsabilidade - DCR nº 01, de 2015, em desfavor da Presidente da República Dilma Vana Rousseff, requerendo fosse decretada a perda de seu cargo, bem como a inabilitação para exercer função pública, pelo prazo de oito anos. Fundamentaram o pedido, em síntese, alegando que a presidente haveria aberto créditos suplementares por decretos presidenciais, sem a autorização do Congresso Nacional, bem como contratado operações de crédito de forma ilegal (as chamadas "pedaladas fiscais") (CONHEÇA..., 2016). A DCR foi recebida pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha (PMDB), que determinou sua tramitação, com elaboração de Parecer por Comissão Especial e, a seguir, votação em plenário acerca da possibilidade de julgamento do mérito da denúncia.

No dia 17 de abril de 2016, o plenário da Câmara dos Deputados votou pela aprovação do Parecer da Comissão Especial, autorizando-se, assim, a instauração de processo de destituição de mandato contra a Presidente da República, por crime de responsabilidade, com base na DCR apresentada. O processo teve como fundamento jurídico a abertura de créditos suplementares por decreto presidencial, sem autorização do Congresso Nacional, de forma a violar os arts. 85, VI e 167, V, da Constituição Federal, e os arts. 10, IV e 11, II da Lei nº 1.079, de 1950; bem como a contratação ilegal de operações de crédito, violando-se, assim, o art. 11, III, da mesma Lei nº 1.079 de 1950.

Após a aprovação em plenário da Câmara dos Deputados, os autos da matéria foram remetidos ao Senado Federal, onde se decidiu pelo prosseguimento da denúncia, procedendo-se no afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República pelo prazo de 180 dias, a fim de que se adentrasse na fase de julgamento. Com isso, o vice-presidente Michel Temer assumiu o cargo de presidente interino. A partir deste momento, o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ricardo Lewandowski, assumiu a condução do processo.

Em junho, a Comissão Especial do Impeachment passou por momentos tensos na definição do cronograma de trabalho, que teve de abarcar, na fase de depoimentos, a oitiva de 44 testemunhas - 38 da defesa, 2 da acusação e 4 arroladas pelos senadores - em 14 reuniões, chegando a quase 100 horas de depoimentos. Ao final desta etapa, 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.

No início de agosto, a Comissão discutiu o relatório final do senador Antonio Anastasia, que defendeu a procedência da acusação e a realização do julgamento da presidente afastada. Os senadores que defendiam o impeachment elogiaram o texto, enquanto

que os aliados de Dilma afirmaram que o documento se consubstanciava em um “golpe”. Em 4 de agosto, o relatório foi aprovado na comissão e seguiu para o Plenário. Na sessão iniciada na manhã de 9 de agosto e encerrada na madrugada do dia 10, o Plenário decidiu, por 59 votos a 21, que a presidente afastada iria a julgamento. Dilma foi acusada 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.

No terceiro dia do julgamento, a presidente Dilma compareceu ao Congresso para se defender e negou ter cometido os crimes de responsabilidade de que foi acusada. Dilma classificou de golpe a aprovação do impeachment e acusou o então vice-presidente, Michel Temer, e o ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha, de conspiração. Após 6 dias de julgamento, o Senado decidiu, em 31 de agosto de 2016, pela procedência do pedido de impeachment de Dilma Rousseff, cassando o mandato da presidente, mas mantendo os seus direitos políticos, por meio de 61 votos favoráveis e 20 contrários (IMPEACHMENT..., 2016).

4 O ESPECTRO DO IMPEACHMENT

Como documentam as histórias de Fernando Collor, Carlos Andrés Pérez, Ernesto Samper, Abdalá Bucaram, Lucio Gutiérrez, Raúl Cubas Grau, Luis González Macchi, Fernando Lugo e Dilma Rousseff, o espectro do impeachment presidencial paira, há mais de duas décadas, especialmente sobre a América Latina. Estes presidentes perseguiram diferentes políticas, enfrentaram diferentes desafios, e adotaram diferentes estilos de liderança, mas todos eles encararam a ameaça de deposição pelo Congresso através de um processo de impeachment – uma nova experiência na tradição presidencial latino-americana. Por óbvio, cada caso possui as suas particularidades e justificativas próprias para o desencadeamento das crises de governabilidade que acabaram culminando com o impedimento; todavia, é analisando os pontos comuns entre os ocorridos que se pode perceber o uso do instituto do impeachment presidencial como ferramenta atuando em serviço dos atores políticos envolvidos na deposição de cada um dos presidentes em questão.

Em um contexto internacional que desencorajava a intervenção militar na política, as elites civis foram forçadas a encontrar formas constitucionais (ou ao menos pseudo-constitucionais) para resolver suas disputas. Perceba-se, entretanto, que a ausência de golpes militares, exclusivamente, não é suficiente para explicar as crises de impeachment. Além dos méritos do caso legal contra o presidente, uma configuração complexa de forças sociais, partidárias e institucionais sempre determinou o destino do executivo.

Em primeiro lugar, há o papel da imprensa. Em um contexto de crescente democratização nos anos 1990, a mídia de massa se tornou mais propensa a revelar escândalos sobre o presidente, a classe privilegiada e oficiais públicos superiores. A velocidade com que as informações se propagam e o amplo acesso por parte da população aos mais diversos veículos de comunicação, principalmente por meio da internet, permite que a mídia exerça uma forte e contínua influência sobre o povo. As exposições e o descontentamento popular por estas gerado, na maioria dos casos, fornecem os elementos necessários aos parlamentares da oposição para as iniciativas do processo de impeachment.

Em segundo lugar, está a habilidade do presidente para reunir uma coalizão partidária e legislativa suficiente a impedir o impeachment. Presidentes com a destreza de construir um forte escudo legislativo – Samper sendo o exemplo mais visível – possuem mais chances de prevenir o colapso de suas administrações quando escândalos os envolviam (HINOJOSA e PÉREZ-LIÑAN, 2002). Por outro lado, presidentes que têm sua base parlamentar dispersada

muito dificilmente são capazes de se manter em seus cargos e, se o fazem, encaram uma profunda ausência de governabilidade.

Não menos importantes são as manifestações populares. Um aumento na liberdade de expressão e de organização, especialmente através da internet e das novas mídias, criou a possibilidade de mobilizações de massa praticamente instantâneas contra a corrupção e reformas impopulares. Estas circunstâncias também estimulam parlamentares a agir contra o executivo. Os protestos, entretanto, são menos eficazes quando os movimentos sociais falham em mobilizar uma ampla coalizão social (como no caso de Samper) ou quando falhavam em coordenar suas ações em uma frente comum contra o presidente (como no caso de González Macchi) (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

O principal ponto em comum entre os casos abordados, todavia, talvez seja aquele que, ao fim e ao cabo, dá origem aos demais aspectos já analisados. Este se consubstancia na espécie de regime presidencial adotada em todos os países latino-americanos nos quais o presidente foi alvo de um impedimento, sem exceção: o presidencialismo de coalizão, expressão que ainda será destrinchada no presente estudo. Por ora, basta referir que o presidencialismo de coalizão exige que o presidente se encontre sempre amparado por sua base parlamentar, sob pena de que, em termos práticos, não possua governabilidade e acabe por ser destituído pelo Congresso. Por isso é tão relevante o fato de que o presidente, quando vulnerável em decorrência de escândalos de mídia e de pressão popular desfavorável, jamais consegue manter estável seu mandato quando se vê incapaz de angariar apoio congressional e manter sua base legislativa forte, garantindo uma votação favorável à permanência no cargo ao longo do processo de impedimento.

Perceba-se: em todos os casos, escândalos, indignação pública e políticas legislativas interagiram de forma poderosa para moldar a dinâmica da crise. Este estudo sugere três conclusões. Em primeiro lugar, no novo contexto histórico os militares não eram o principal fator impulsionando a instabilidade do governo. Em segundo lugar, presidentes enfrentaram um impeachment ou declaração de incapacidade não apenas porque escândalos ofereciam uma boa razão – ou desculpa – para investigação congressional, mas também porque os legisladores não detinham incentivos partidários para proteger o presidente. Em terceiro lugar, ainda que os escândalos possam ter acendido a indignação popular, ao final a magnitude dos protestos populares e sua ingerência sobre a atuação dos parlamentares era o fator crítico determinando a manutenção da administração no poder. Quando os protestos populares unificavam múltiplos setores sociais contra o executivo, a posição do governo era praticamente insustentável. Quando os protestos eram pouco abrangentes ou dirigidos contra

políticas específicas ao invés de contra o presidente, o legislativo detinha menos influência para remover o presidente do cargo, conforme expressa a Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 – Crises de Impeachment na América Latina, 1992-2012

Administração (País, Ano)	Intervenção Militar	Escândalos	Apoio Legislativo	Alcance Social dos Protestos	Desfecho
Collor de Mello (Brasil, 1992)	Não	Sim	Partido pequeno	Ampla	Impeachment (renunciou)
Pérez (Venezuela, 1993)	Fracassada (1992)	Sim	Partido grande estava distante	Ampla	Impeachment (deposto)
Samper (Colômbia, 1993)	Não	Sim	Partido grande e coalizão	Estreito	Evitou julgamento
Bucaram (Equador, 1997)	Não	Sim	Partido pequeno	Ampla	Declarado mentalmente incapaz
Lucio Gutiérrez (Equador, 2005)	Não	Sim	Partido pequeno	Ampla	Impeachment (deposto)
Cubas Grau (Paraguai, 1999)	Não	Sim	Partido grande estava dividido	Ampla	Impeachment (renunciou)
González Macchi (Paraguai, 2002)	Fracassada (2000)	Sim	Partido grande estava dividido	Intermediário	Impeachment (subsistiu)
Fernando Lugo (Paraguai, 2012)	Não	Sim	Partido pequeno	Estreito	Impeachment (deposto)
Dilma Rousseff (Brasil, 2016)	Não	Sim	Partido grande extremamente enfraquecido e base dividida	Ampla	Impeachment (deposta)

Fonte: Adaptado de PÉREZ-LIÑAN, 2007 e 2014.

4.1 O DECLÍNIO DA INTERVENÇÃO MILITAR

Durante os anos 1980 e 1990, fatores internacionais e domésticos reduziram fortemente os incentivos para intervenções militares na política latino-americana, e os militares viram sua influência em questões internas consideravelmente reduzida (HUNTER, 1997). Em nível internacional, o fim da Guerra Fria encorajou mudanças na política dos Estados Unidos com relação à América Central. A OEA – Organização dos Estados Americanos se posicionou no sentido de proteção das recentemente consolidadas democracias e alterou sua Carta⁶, em 1997, para suspender qualquer país-membro quando seu governo

⁶ Íntegra em: http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizaçã_o_dos_Estados_Americanos.pdf. Acesso em 27/11/2017.

constitucionalmente eleito for derrubado à força (Capítulo III, artigo 9º). À época, os Estados Unidos e a União Europeia demonstravam baixa tolerância para perturbação militar, ameaçando cortar auxílio militar e econômico a países enfrentando risco de golpe.

Internamente, a intervenção militar na política restou desacreditada ante as violações de direitos humanos e a má performance econômica dos governos militares ao longo dos anos 1970. O aprendizado político alterou as percepções tanto das elites civis quanto das elites militares. Oficiais militares continuamente abandonaram ideais de controle direto ou tutela de oficiais eleitos para abraçar valores democráticos ou, na maioria dos casos, uma concepção de “subordinação condicional” a governantes civis (FITCH, 1998).

Neste contexto, oficiais militares se mostraram relutantes a desempenhar um papel preponderante durante crises presidenciais. Em todos os casos aqui abordados, os militares desempenharam no máximo um papel indireto na resolução das crises. No Brasil, o exército não participou de qualquer forma na resolução do episódio Collor. Na Venezuela, duas tentativas frustradas de golpe contra o presidente Pérez convenceram os políticos que a oposição ao governo era generalizada e por fim encorajaram uma solução puramente civil. No Paraguai, os líderes militares *Oviedistas*, que presumidamente apoiavam a administração Cubas, foram incapazes de intervir em defesa do governo em 1999. Os demais países do Mercosul fortemente anunciaram à elite paraguaia que qualquer resolução da crise presidencial necessariamente deveria respeitar limites constitucionais. Assim sendo, a ausência de participação militar nas crises políticas acabou por desencadear uma ampla participação das elites civis quando confrontadas com descontentamento presidencial, acarretando as grandes ondas de movimentos sociais e protestos populares ao longo da década de 1990 (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

4.2 OS MOVIMENTOS SOCIAIS E O PROTESTO POPULAR

Kathryn Hochstetler (2007) explicita que entre 1978 e 2003, 40% dos presidentes eleitos na América do Sul foram desafiados por atores civis, e 23% deles foram removidos do cargo por meio de processos de impeachment ou por outros meios. Hochstetler alega que protestos de rua desempenharam o papel mais importante na determinação de quais presidentes seriam depostos, sugerindo que os movimentos sociais se tornaram o novo “poder moderador” nos regimes civis.

Mobilizações de massa podem enfraquecer um presidente eleito de três formas. Em primeiro lugar, protestos extensos podem anunciar às elites civis que o presidente perdeu, em

algum nível, apoio popular e é, portanto, um alvo fácil. Abre-se uma brecha para que opositores possam organizar um processo de impeachment, que facilmente iria adiante. Em segundo lugar, o descontentamento popular pode adquirir um caráter violento – na forma de saques ou motins – criando uma situação de alta instabilidade, como no venezuelano *Caracazo*, por exemplo. Nesta situação, importantes setores políticos que em outra situação apoiariam o presidente podem retirar seu suporte de modo a evitar que se agravem os conflitos sociais. Em terceiro lugar, se protestos populares são encarados com repressão estatal, a legitimidade do governo pode ser erodida por violação aos direitos humanos, acelerando a queda do presidente.

O âmbito social dos protestos é o fator chave para determinar sua efetividade política. O descontentamento popular pode ser produto de políticas impopulares ou de política de vigilância por parte da mídia, mas a mobilização, independentemente de suas origens, é determinante quando se traduz em amplo movimento social, envolvendo a participação de múltiplos setores políticos. Coalisões de rua desestruturadas, de classe média e setores populares, demonstraram seu poder através da América Latina nos anos 1990 e início dos anos 2000. No Brasil, as manifestações contrárias a Fernando Collor foram as maiores desde o movimento que demandou eleições diretas em 1984; na Venezuela, Carlos Andrés Pérez foi recebido pelo *Caracazo* e enfrentou manifestações de classe média ao longo de seu mandato; no Paraguai, foi somente após diversos dias de trágicos protestos estudantis e camponeses que o presidente Raúl Cubas Grau deixou o país. Ou seja, nos países em que o presidente foi confrontado por amplos protestos populares e mobilizações de massa, abarcando diversas classes sociais e setores políticos, as chances de que contasse com apoio congressional para se manter no cargo eram praticamente nulas. O impeachment utilizado como instrumento político, portanto, é uma consequência do exposto descontentamento popular com o governo em questão.

4.3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DA MÍDIA

Um novo contexto de ampliação da liberdade de imprensa, combinado com um crescimento do poder dos meios de comunicação, especialmente as já mencionadas novas mídias, via internet, promoveu o nascimento do chamado jornalismo de vigilância e investigação. Presidentes eleitos, suas famílias e os membros de gabinete se tornaram crescentemente sujeitos à exposição por acusações e escândalos (aqui, ressalte-se que exposições de mídia não são estritamente necessárias para o surgimento de descontentamento

popular contrário ao presidente - políticas impopulares e condições sociais negativas também são importantes fontes de descontentamento popular) (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Aqui, cabe fazer referência à teoria de Manuel Castells (2000) acerca dos efeitos e consequências políticas da utilização de novas mídias após a revolução tecnológica. Para o autor, o aumento da flexibilidade e da interatividade eletrônica tem um efeito fundamental na política. Isso porque a informação recebida através dos diferentes canais amplamente acessíveis à maior parte da população é responsável por formar a opinião política e moldar o comportamento dos membros ativos da sociedade, especialmente através da televisão e da internet. Em razão disso, cada simples mensagem encaminhada para os veículos de comunicação pelos agentes políticos deve ser estritamente estudada e ter seus impactos meticulosamente calculados – cada imagem é uma mensagem. E a arma política mais poderosa é uma mensagem negativa. A corrupção se tornou, portanto, uma característica sistêmica da política da era da informação, oportunizando um mercado onde notícias e reportagens, especialmente as escandalosas, tanto verdadeiras como falsas⁷, funcionam como trampolins e armadilhas no jogo político.

No sentido do exposto, portanto, escândalos desempenham um papel particularmente importante nas crises de impeachment contemporâneas na América Latina porque se consubstanciam na razão (ou justificativa) constitucional para questionar o direito do presidente de governar. Ademais, descontentamento popular é normalmente o resultado quando acusações são recorrentes e acabam por abarcar o presidente (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

4.4 O PAPEL DO CONGRESSO

Em uma análise histórica, John Markoff (1996) refere que uma intensificação dos movimentos sociais pode facilmente alterar a relação dos detentores de poder entre si. Na América Latina, especificamente nos regimes presidenciais de coalizão, levantes populares contra o executivo posicionaram o legislativo para exercer um papel determinante nas crises desde 1992. Em um novo contexto internacional que pune a instabilidade política decorrente da intervenção militar e demanda soluções minimamente institucionais para os conflitos políticos, apenas o Congresso é capaz de colapsar uma administração com bases

⁷ Após as eleições presidenciais de 2016 nos Estados Unidos da América, foi cunhado o termo “fake news” para denominar a postagem em veículos de comunicação, especialmente nas redes sociais, de notícias falsas com aparência de verdadeiras como estratégia a fim de manipular e obter resultados na arena política.

constitucionais (ao menos supostamente). Legisladores emergiram como o último recurso para solucionar as crises e minimamente preservar os contornos da estabilidade democrática.

Anteriormente aos anos 1980, a mobilização popular era frequentemente interpretada como um indicativo de uma polarização ideológica subjacente, e as elites civis respondiam adotando posturas radicais – para a esquerda ou para a direita – que facilitavam a ruptura da democracia. Nos anos 1990, as elites interpretaram a intensificação de coalizões de rua de diferentes classes sociais como um indicativo do isolamento político do presidente. Os legisladores, portanto, se viam inclinados a ingressar na onda de oposição ao executivo. Nesse sentido, percebe-se que o Congresso reage de formas diversas tendo em vista a posição popular com relação ao presidente, frequentemente acolhendo a pressão da mobilização social (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Um impeachment consiste, de fato, em mecanismo para o encerramento antecipado do mandato de um presidente, sem que disso decorra necessariamente uma ruptura democrática. Ao mesmo tempo, como já amplamente explanado, trata-se de um processo jurídico-político. Em uma democracia presidencial, ambos os ramos do governo – presidente (executivo) e congresso (legislativo) - são igualmente legitimados pela eleição direta, sendo que o conflito entre os dois poderes faz parte do desenho institucional. Isso, todavia, não permite ao Congresso atuar exclusivamente com base na pressão popular e midiática, especificamente porque o regime presidencialista não prevê o instituto do “voto de desconfiança”, existente no parlamentarismo, no qual o Congresso é autorizado a depor o primeiro-ministro simplesmente com base no descontentamento popular ou legislativo. O impeachment presidencial, por sua vez, é instituto normativo, constitucional e infra-constitucionalmente previsto, razão pela qual suas disposições legais devem ser integralmente observadas, sob pena de que, ainda que o regime democrático não sofra uma ruptura, a legitimidade das instituições reste abalada. O fato de que a instabilidade política tem gerado o uso sistemático do impeachment presidencial de forma análoga ao "voto de desconfiança" do parlamentarismo é extremamente problemática em razão de que oportuniza a recorrência das crises presidenciais, tornando a referida instabilidade permanente nos regimes presidencialistas, e ameaçando, ao fim e ao cabo, a tão batalhada e recente estabilidade democrática, especialmente latino-americana, bem como direitos políticos primordiais.

No sentido do exposto, em uma crítica ao regime presidencialista e seus constantes confrontos entre os ramos executivo e legislativo, Linz (1985) teceu as seguintes considerações: a) nos regimes presidenciais, o presidente e a assembleia competem pela legitimidade; b) o mandato fixo do presidente introduz uma rigidez indesejada no sistema

político que é desfavorável à democracia; c) o presidencialismo induz a não formação de coalizões e a não abertura de concessões à oposição; d) pelo fato de o presidente ser eleito pelo voto popular, ele acaba sendo menos tolerante com as oposições; e e) é mais comum no presidencialismo que *outsiders* políticos ganhem a chefia do poder executivo, com potenciais efeitos de desestabilização do regime. Ou seja, neste embate por legitimidade entre Congresso e presidente, a tendência é que a inobservância às previsões legais quando da utilização de um instituto tão relevante quanto o impeachment presidencial, bem como a sua condução sob a influência direta e exclusiva da pressão popular e midiática, acabem por gerar abalos à democracia e à estabilidade do regime. As consequências da adoção de um regime presidencial de coalizão nas democracias latino-americanas serão destrinchadas no capítulo subsequente.

4.5 CONSEQUÊNCIAS POLÍTICAS

A América Latina é marcada pelo paradoxo de recorrentes colapsos de governo em meio à estabilidade, em contornos gerais, da democracia. Não é difícil visualizar por que este contexto gerou um acentuado número de impeachments presidenciais: quando setores amplamente mobilizados demandavam a remoção do presidente e os militares não o faziam, o Congresso surgia como a única instituição capaz de substituir o chefe do executivo de uma forma minimamente constitucional. Legisladores estavam dispostos a adotar esta posição se incentivos partidários ou eleitorais os desencorajavam a amparar o presidente. Por outro lado, legisladores estavam dispostos a perseguir um impeachment quando o presidente falhava em construir uma coalizão duradoura, quando o partido governante se dividia em facções, ou quando as eleições se aproximavam e a pressão da opinião pública se tornava crescentemente relevante. Por fim, legisladores eram capazes de exercer este papel proativo por conta dos repetitivos escândalos de mídia que erodiam a credibilidade do presidente e protestos de massa que ocasionavam na insustentabilidade da administração (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Os casos de impeachment presidencial aqui abordados sugerem que a instabilidade política surge em decorrência de fatores diversos e acaba por gerar crises presidenciais que culminam na deposição do presidente em decorrência da pressão popular e midiática, bem como ante sua incapacidade de angariar apoio congressional. Como consequência política principal se tem, todavia, a permanência da instabilidade política, inclusive com a recorrência de novas crises de impeachment, bem como o surgimento de questionamentos acerca das instituições democráticas.

Isso porque, é necessário atentar, em todos os casos estudados, os presidentes perderam o apoio da maioria parlamentar necessária para manter sua governabilidade. O arranjo da coalizão no modelo de presidencialismo aqui adotado é essencial para formar a base do governo e possibilitar a atuação do presidente. Entenda-se como governabilidade a capacidade de implementação das políticas públicas, especialmente aquelas consideradas como de primeira necessidade: saúde, segurança e educação, por exemplo. Acontece que, nas recentes democracias latino-americanas, quando da formação das coalizões, passaram a ocorrer trocas e benefícios aos parlamentares e aos partidos integrantes, tornando a base governista sempre menos programática e mais interesseira. Toda a vez que uma questão relevante de interesse do governo vai para pauta do parlamento, os presidentes têm de oferecer algo em troca. Na verdade, ao invés de coalizão, os governos tornaram-se de cooptação. Isto restou bem demonstrado em todas as situações da América Latina - a precariedade dos presidentes com a sua base acabou por acarretar a declaração do impeachment. A base cooptada (por cargos e liberação de recursos), na hora decisiva falhou. O fenômeno dos presidencialismos de coalizão/cooptação será estudado a seguir.

5 O IMPEACHMENT COMO UM SINTOMA

Nos regimes presidencialistas de coalizão, um governo que não possui base parlamentar não consegue exercer a governabilidade, o que é preocupante especialmente porque a dinâmica de direcionamento de recursos e de definição de prioridades é fundamental para a vida institucional do país e para a democracia. Por presidencialismo de coalizão, entenda-se aquele no qual o presidente atua frente a um Congresso ultrafragmentado por diversos partidos políticos. Para se manter no cargo e conseguir governar, ele é obrigado a formar alianças com estes diferentes grupos parlamentares. O primeiro a cunhar a expressão foi Sérgio Abranches (1988, pp. 21-22), no sentido de que presidencialismo de coalizão é aquele em que vários partidos compõem o governo e o presidente precisa da cooperação de cada um para atingir a maioria necessária e obter a aprovação de cada projeto seu. Este sistema leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio do Congresso. O grande número de partidos faz com que nenhum deles atinja a maioria necessária para a aprovação de seus projetos de lei, assim como ocorre com o presidente. Seu partido não atinge a maioria, e há uma grande dificuldade de aprovar e implementar suas políticas públicas. Nesse sentido, o partido do presidente articula alianças para elegê-lo e para que possa efetivamente governar.

A grande questão é que, diferentemente de como se dá no parlamentarismo, no presidencialismo o Congresso não elege um primeiro-ministro, mas sim convive com o presidente democraticamente eleito pela força do voto popular. Assim sendo, quando no parlamentarismo o legislativo é corresponsável pelo êxito governamental, no presidencialismo a sobrevivência política do congressista está dissociada do sucesso de quem governa. Em verdade, quando por alguma razão não se tem qualquer interesse em que o presidente permaneça no cargo, no presidencialismo latino-americano os parlamentares irão mesmo se esforçar para que o presidente caia e seja substituído por outro que lhes seja mais favorável. Isso se dá também em razão de que, no parlamentarismo, quando o primeiro-ministro é atingido pelo voto de desconfiança, é deposta a integralidade de seu gabinete, incluindo todos os ministros; no presidencialismo, ao sofrer um impeachment, somente o presidente é destituído, enquanto que os parlamentares beneficiados pelas pastas ministeriais permanecem em seus cargos. O presidente não possui moeda de barganha ante as pressões congressionais. E aqui, por consequência, surge o impeachment como um sintoma do regime presidencialista de coalizão.

No presidencialismo de coalizão que se instituiu especialmente na América Latina, o presidente é forçado a trocar favores individuais com o corpo parlamentar a fim de manter sua frágil aliança legislativa. Nestes sistemas, a corrupção não é a exceção, mas a regra, conforme se depreende de todos os escândalos analisados ao longo do presente estudo. O regime se tornou um império dos grupos de interesse, no qual o presidente é obrigado a conceder benefícios a quem já os possui, e onde o direcionamento eficaz da política pública se torna inviável ante o esgotamento de recursos. A má governança, percebe-se, é resultado direto deste contexto (MELLO e SPEKTOR, 2017).

O modelo de governo adotado pelas nações latino-americanas aqui estudadas não demonstra ser aquele modelo institucional que melhor atende ao ciclo virtuoso da democracia, ou seja, um regime de governo representativo, baseado em sufrágio e igualdade de oportunidades para a disputa do poder. Os governos não têm conseguido gerir as coalizões para atender àquilo que é essencial, ou seja, a qualificação da vida institucional dos países, as ações administrativas visando à melhora na qualidade de vida da população e a distribuição de recursos de forma justa, através da promoção do desenvolvimento. Ante este quadro, as democracias latino-americanas sistemicamente passam, há mais de duas décadas, por uma crise política de preocupantes proporções.

Neste contexto, a demasiada fragmentação partidária e a disputa pelo poder com a distribuição de cargos e favores através de critérios precários vêm desfigurando o sistema de coalizão para um sistema de cooptação, por meio da corrupção e desvinculação a programas e reformas a que houve comprometimento no período eleitoral. Ademais, todo o numeroso conjunto de partidos que formam as coalizões produz, com frequência, o voto infiel à orientação do bloco governista ou do programa partidário, com prevalência das posições e interesses individuais, gerando recorrente descontentamento popular. Aos parlamentares, nesse sentido, falta coesão partidária e compromisso programático. O sistema do presidencialismo de coalizão parece haver atingido o esgotamento.

Com o surgimento de crises econômicas, políticas e morais, as divergências se acentuam e nem mesmo a ocupação de Ministérios, cargos e a concessão de incentivos de emendas parlamentares são suficientes para garantir o voto da maioria e a estabilidade de governo, especialmente quando ausente o apoio da sociedade organizada, mas presentes as críticas dos movimentos de rua, das redes sociais e da mídia. Nesses casos, inclusive, a tendência é que os parlamentares iniciem, por conta própria, a movimentação do processo de impeachment do presidente. Isso porque falta identidade para a ação de comum acordo e não

existe coesão para criar mecanismos que garantam apoio legislativo, gerando consecutivas crises representativas e instabilidade de governo.

O modelo de governança adotado pelas recentes democracias latino-americanas, o qual distribui privilégios a poucos e marginaliza ampla parcela da população, é perigoso. Além de ser extremamente ineficiente, tal forma de gestão da vida pública parece ser incompatível com o que se espera de uma democracia moderna, abrindo brechas e oportunidades para eventuais aventuras extremistas. A crise política na América Latina demanda reformas institucionais profundas, pois as dinâmicas inerentes ao atual modelo de presidencialismo de coalizão comprometem e subvertem a qualidade das democracias latino-americanas. Enquanto isso, o presidencialismo de coalizão parece ser ainda um improvisado a completar trinta anos, sem outro objetivo que o de impedir os países de regredir no seu compromisso com as linhas gerais do regime democrático. O que deve guiar os debates sobre as reformas institucionais é a atualização desse sistema para que passe a ser capaz de realizar com efetividade e plenitude as aspirações mais profundas que as sociedades são capazes de expressar: a liberdade, a igualdade e os direitos humanos (FILHO, 2017).

6 CONCLUSÃO

Após uma nova onda de democratização, um padrão de instabilidade política e descontinuidade governamental surge na América Latina, através dos repetidos impedimentos que têm afastado presidentes de seus cargos, conforme amplamente discutido nos casos apresentados neste estudo. Ainda que os regimes democráticos se mantenham, em suas linhas gerais e sob circunstâncias altamente adversas, presidentes democraticamente eleitos são sistematicamente depostos através do instituto do impeachment presidencial.

Conforme se demonstrou através da presente narrativa, os processos de impedimento e as consecutivas crises e instabilidades têm origem na fragilidade do sistema presidencialista de governo atualmente adotado pelas democracias latino-americanas: para conquistar maioria eleitoral nas urnas, o futuro presidente precisa formar uma coalizão parlamentar para governar. A denominada base de governo, que deveria se constituir por consensos programáticos entre partidos e parlamentares, na verdade tem sido desvirtuada pelos interesses particulares e pela troca de apoio congressual por cargos e liberação de recursos de natureza eleitoral. Esta captação, também denominada cooptação, é muito frágil e suscetível de alteração a qualquer tempo, ainda mais em se tratando de uma matéria como o impedimento, de ampla repercussão pública. Os parlamentares tendem a votar não com base nas coalizões formadas em tempos de promessas eleitorais, mas sim visando às perspectivas apresentadas pelas mobilizações populares e atendendo à pressão exercida pela mídia.

Com a contínua retirada, ao longo das últimas décadas, dos militares da política e sua não intervenção na vida institucional democrática, os estudos das crises latino-americanas aqui abordados adotam uma nova perspectiva para entender as instabilidades recentes. Outros atores têm contribuído para a ocorrência de crises de governo, tais como a mobilização parlamentar, as manifestações populares e a cobertura da imprensa, com novo formato através das novas mídias, contribuindo para que os desgastes dos governos na implementação das políticas públicas, além dos muitos casos de corrupção, tomem a dimensão necessária a fundamentar o afastamento dos presidentes.

Parece ser esta, em síntese, a explicação para o presente cenário de instabilidade política que tem levado a rupturas através do instituto do impedimento presidencial. Deve-se registrar, entretanto, que a democracia tem resistido sempre que o presidente foi alvo de impedimento, com o contínuo funcionamento das instituições, especialmente o Congresso, mantendo-se os longos processos de responsabilização dos envolvidos em atos de corrupção ou atentatórios aos princípios nacionais, de acordo com a particularidade de cada caso. O fato

de que o regime democrático se mantém estável em suas linhas gerais após o impeachment, entretanto, não quer dizer que a instabilidade política tenha sido solucionada ou que as instituições democráticas não sofram abalos. Os governos de continuidade, que se mantêm até os novos processos eleitorais, e, por vezes, mesmo os governos que se seguem, enfrentam também problemas de governabilidade, com baixo reconhecimento popular e uma agenda contendo uma infinidade de questões controvertidas, especialmente na limitação de investimentos, através de cortes nas vantagens e privilégios. Na verdade, pode-se dizer que em diversos momentos após o impedimento ocorrem novas crises democráticas, mas que têm sido superadas ante a perspectiva do próximo processo eleitoral, quando sempre há a esperança de, através de uma agenda consensual, efetivarem-se as reformas necessárias e a definitiva superação da crise.

Daí a conclusão de que o sistema de governo, denominado presidencialismo de coalizão, necessitar ser aperfeiçoado, por meio de uma perspectiva programática pétreia e que as políticas sejam de Estado e não circunstanciais, alterando-se de governo para governo. A fim de que se possa finalmente obter política pública de qualidade nas áreas de saúde, segurança e educação, especialmente, se faz necessário que os novos governos mantenham as diretrizes de longo prazo, estabelecidas pelos governos anteriores, verdadeiras políticas de Estado. Mas, para isso, é necessário que se tenha estabilidade de governo. Sem estabilidade, não há continuidade.

As crises na América Latina sugerem tanto uma democracia em renovação, quanto uma democracia relativamente enferma, ante a ausência de governabilidade e a impossibilidade de implantação das políticas públicas. Os fatos de que o instituto do impeachment vem sendo utilizado de forma diversa para a qual foi previsto, bem como que a instabilidade prévia ao procedimento se mantém após a conclusão do julgamento, demonstram a necessidade de uma renovação institucional, através de um profundo debate político tanto internacional quanto nacional.

De outra parte, não se pode deixar de registrar que o instituto do impeachment presidencial é definido de forma extremamente genérica e lacunosa em todos os ordenamentos jurídicos nos quais os presidentes foram depostos de seus cargos. No Brasil, é regulado por legislação ultrapassada, ainda de 1950 e anterior à Constituição Federal. É necessário, portanto, aperfeiçoar as disposições a respeito com melhor caracterização dos crimes de responsabilidade e aperfeiçoamento do processo, ainda que esta solução aparente ser meramente paliativa.

O que se precisa, em verdade, é fortalecer o regime democrático e aperfeiçoar o sistema eleitoral. A saída para as crises institucionais latino-americanas é pela política, e não por meio de aventuras extremistas que podem vir a aumentar as disputas e as tensões sociais. É necessária harmonia para criar uma agenda mínima de debate e priorizar o desenvolvimento, visando à melhora na qualidade de vida da população.

Não é razoável, portanto, que o instituto do impeachment seja utilizado recorrentemente com o intuito de deposição de presidentes democraticamente eleitos, causando instabilidade política e riscos à tão recente e batalhada democracia, que em muito ainda pode ser aperfeiçoada. Esta reflexão conclusiva remete ao aperfeiçoamento dos sistemas de governo, ao papel das instituições e dos veículos de comunicação social, que na sua responsabilidade precípua e com a inovação dos tempos atuais, especialmente através das redes, têm papel relevante na condução da opinião pública, inclusive no sentido de pressionar pelas reformas políticas necessárias.

Meus votos, apesar de todos os grandes desafios, são de crença no Estado Democrático de Direito, essencial para uma realidade mais justa e mais humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1998.

ARGENTINA "no convalidará el golpe en Paraguay" mientras que Brasil sugirió que quedaría fuera de la Unasur y el Mercosur. **Periódico La Nación**, Buenos Aires, 23 jun. 2012. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/1484357-unasur-y-mercosur-tomaria-medidas-severas-ante-la-remocion-de-lugo/>. Acesso em 25 nov. 2017.

AZEVEDO, Gislaíne Campos; SERIACOPI, Reinaldo. **Equador: nova crise, novo presidente deposto**. Mai. 2005. Disponível em: http://www.aticaeducacional.com.br/htdocs/secoes/atual_geop.aspx?cod=737. Acesso em 17 nov. 2017.

AZEVEDO, Reinaldo. A entrevista que Pedro concedeu à VEJA há 20 anos e que está na raiz do ódio que Fernando Collor tem da revista. **Revista Veja**, São Paulo, mai. 2012. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/a-entrevista-que-pedro-concedeu-a-veja-ha-20-anos-e-que-esta-na-raiz-do-odio-que-fernando-collor-tem-da-revista/>. Acesso em 26 set. 2017.

BARBOSA, Rui. **Escritos e discursos seletos**. Seleção, organização e notas de Virgínia Cortes de Lacerda. Edições Casa de Rui Barbosa. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1995.

BLUME, Bruno André. Por que Collor sofreu impeachment? **Portal Politize!**, set. 2015. Disponível em: <http://www.politize.com.br/impeachment-collor-porque-sofreu/>. Acesso em 22 dez. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, CEDEC, 1998.

_____; NAKANO, Yoshiaki. Hiperinflação e estabilização no Brasil: o primeiro Plano Collor. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 11, n. 4 (44), outubro-dezembro, 1991, p. 89-114. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/44-6.PDF>. Acesso em 26 set. 2017.

CARDOZO, José Eduardo. **Manifestação a respeito da Denúncia por Crime de Responsabilidade nº 01, de 2015**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/defesa-cardozo-dilma.pdf>. Acesso em 22 dez. 2017.

CASTELLS, Manuel. Materials for an exploratory theory of the network society. **British Journal of Sociology**, London, vol. 51, n. 1, january-march, pp. 5-24, 2000.

CERNA VILLAGRA, Sarah Patricia; SOLÍS DELGADILLO, Juan Manuel. Las tenazas del patrimonialismo paraguayo: la crisis institucional de 2012 a la luz de las élites parlamentarias. **Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales**, Buenos Aires, n. 1, Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, pp. 56-77, 2012.

COLLOR DE MELLO, Pedro. **Passando a limpo: a trajetória de um farsante**. Rio de Janeiro: Record, 1993.

CONHEÇA o fundamento jurídico do impeachment de Dilma Rousseff. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 12 mai. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/05/1770586-conheca-o-fundamento-juridico-do-impeachment-de-dilma-rousseff.shtml>. Acesso em 01 jan. 2018.

COPPEDGE, Michael. Prospects for Democratic Governability in Venezuela. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Miami, vol. 36, nº 2, summer, pp.39-64, 1994.

CORRALES, Javier. **Presidents without parties: the politics of economic reform in Argentina and Venezuela in the 1990s**. University Park: Pennsylvania State University Press, 2002.

CURY, Anay; GASPARIN, Gabriela. Planejamento contra hiperinflação, Plano Collor deu início à abertura comercial. **G1**, Rio de Janeiro, set. 2012. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2012/09/planejamento-contrahiperinflacao-plano-collor-deu-inicio-abertura-comercial.html>. Acesso em 01 jan. 2018.

DE BARROS, Sérgio Resende. Impeachment: peça de museu? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, vol. 7, n. 1, janeiro-junho, pp. 112-132, 2011. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/260/210>. Acesso em 24 set. 2017.

DE LA TORRE, Carlos. Protesta y democracia en Ecuador: la caída de Lucio Gutiérrez. In: MAYA, Margarita López; CARRERA, Nicolás Iñigo; CALVEIR, Pilar (Ed.). **Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes de América Latina**. 1 ed. Buenos Aires: CLACSO, pp. 197-227, 2008.

DEWITT, David Miller. **The impeachment and trial of Andrew Johnson – Seventeenth President of the United States**. Londres: Macmillan & Co. Ltd., 1903.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, CEDEC, 1998. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/rumos-das-reformas----ano-1998---no-45>. Acesso em 18 nov. 2017.

DUGAS, John C. Drugs, Lies, and Audiotape: The Samper Crisis in Colombia. **Latin American Research Review**, vol. 32, n. 2, pp. 157-174, 2001.

EFFORT to Impeach Paraguayan Leader Fails. **The New York Times**, 12 feb. 2003. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2003/02/12/world/effort-to-impeach-paraguayan-leader-fails.html>. Acesso em 18 nov. 2017.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FILHO, Eliardo Teles. "Presidencialismo de coalizão" vive improvisado há quase 30 anos. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 01 jul. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-jul-01/observatorio-presidencialismo-coalizao-improvisado-30-anos>. Acesso em: 01 jan. 2017.

FITCH, John Samuel. **The Armed Forces and Democracy in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998.

HINOJOSA, Victor; PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. Presidential Survival and the Impeachment Process: Colombia in Comparative Perspective. In: ANNUAL MEETING OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 2002, Chicago. **Proceedings...** Chicago: MPSA, 2002, pp. 1-21. Disponível em: <http://www.pitt.edu/~asp27/MPSA2002.pdf>. Acesso em 26 nov. 2017.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 72, CEDEC, 2007.

HUNTER, Wendy. **Eroding Military Influence in Brazil: Politicians against Soldiers**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

IACRH Expresses Concern over the Ousting of the Paraguayan President. **OAS**, Washington, D. C., 23 jun. 2012. Disponível em: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2012/072.asp. Acesso em 25 nov. 2017.

IMPEACHMENT de Dilma Rousseff marca ano de 2016 no Congresso e no Brasil. **Agência Senado**, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em 22 dez. 2017.

LA CRISIS en Ecuador: el plan elaborado por Cavallo. Convertibilidad a la equatoriana. **Periódico Clarín Digital**, 06 feb. 1997. Disponível em: https://www.clarin.com/politica/convertibilidad-ecuatoriana_0_SkpxbJ7WRYl.html. Acesso em 14 nov. 2017.

LANDABURU, Juan. *Paraguay: los errores propios y las ambiciones ajenas*. **Periódico La Nación**, Buenos Aires, 22 jun. 2012. Disponível em: <https://lalineadefuego.info/2012/06/22/paraguay-los-errores-proprios-y-las-ambiciones-ajenas-por-juan-landaburu/>. Acesso em 21 nov. 2017.

LIMA, Mauricio. Em 1988, Temer chamava impeachment de "peça de museu". **Revista Veja**, São Paulo, abril de 2016. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/radar/em-1988-temer-chamava-impeachment-de-peca-de-museu/>. Acesso em 21 set. 2017.

LINZ, Juan J. **Democracy: presidential or parliamentary. Does it make a difference?**, 1985. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABJ524.pdf. Acesso em 22 dez. 2017.

LÓPEZ MAYA, Margarita. **Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio**. 1 ed. Caracas: Alfadil, 2005.

MARKOFF, John. **Waves of Democracy: Social Movements and Political Change**. Thousand Oaks: Pine Forge Press, 1996.

MELLO, Eduardo; SPEKTOR, Matias. Presidencialismo de coalizão condena país ao atraso, dizem pesquisadores. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 03 dez. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2017/12/1939782-presidencialismo-de-coalizao-condena-pais-ao-atraso-como-mostra-lava-jato.shtml>. Acesso em 02 jan. 2018.

MORAN, Carlos A. Azabache; WITTE, Gilson. A conceitualização da inflação e uma análise dos planos econômicos brasileiros de 1970-1990. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, vol. 1, n. 1, março, pp. 119-141, 1993. Disponível em: <http://www.seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/4208>. Acesso em 24 out. 2017.

PACHANO, Simón. Bucaram, ¡Fuera! Bucaram, ¿Fuera? In: **¿Y ahora Qué? Una Contribución al Análisis Político-Histórico Actual**. 1 ed. Quito: Eskeletra Editorial, pp. 229-264. Disponível em: <http://www.flacsoandes.edu.ec/agora/bucaram-fuera-bucaram-fuera>. Acesso em 24 out. 2017.

PALERMO, Vicente. Os caminhos da reforma na Argentina e no Brasil. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 35, CEDEC, 1998. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/rumos-das-reformas----ano-1998---no-45>. Acesso em 18 nov. 2017.

PALLARES, Amalia. Mass Mobilization and Presidential Removal in Ecuador: Entre la Ira y la Esperanza. **Forum: Latin American Studies Association**, vol. 37, n. 1, winter, pp. 22-25, 2006. Disponível em: <https://lasa.international.pitt.edu/forum/files/vol37/LASAForum-Vol37-Issue1.pdf>. Acesso em 18 nov. 2017.

PARAGUAY suspended from Mercosur. **The Guardian**, London, 30 jun. 2012. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2012/jun/30/paraguay-suspended-mercosur>. Acesso em 25 nov. 2017.

PAREDES, Roberto. **Los Colorados y la Transición**. Asunción: Etigraf, 2001a.

_____. **Los Opositores y la Transición**. Asunción: Grafia Press, 2001b.

PÉREZ-LIÑAN, Aníbal. A two level theory of political Instability. **Latin American Politics and Society**, vol. 56, n. 1, spring, p. 34-54, 2014.

_____. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. **Revista América Latina Hoy**, Salamanca, n. 49, agosto, pp. 105-126, 2008. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804906>. Acesso em 21 set. 2017.

_____. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2007.

PERUZZOTTI, Enrique. Menemismo y reforma: revisando el modelo de democracia delegativa. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, CEDEC, 1998. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/rumos-das-reformas----ano-1998---no-45>. Acesso em 18 nov. 2017.

PEVEHOUSE, Jon C. **Democracy from Above: Regional Organizations and Democratization**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 1 ed. Porto Alegre: Globo, 1965.

REY, Juan Carlos. La crisis de legitimidade en Venezuela y el enjuiciamiento y remoción de Carlos Andrés Perez de la Presidencia de la República. **Boletín Electoral Latinoamericano**, vol. 9, janeiro-junho, 1993.

SALLUM JR., Brasílio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 82, CEDEC, 2011. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/pensamento-social-brasileiro---ano-2011---no-82>. Acesso em 18 nov. 2017.

SANT'ANNA, Lourival. As mães de supostos filhos do presidente Fernando Lugo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, abr. 2009. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/america-latina,as-maes-de-supostos-filhos-do-presidente-fernando-lugo,359919>. Acesso em 01 jan. 2018.

SENADO paraguaio destitui Lugo por “mau desempenho”. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 jun. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-jun-23/senado-paraguaio-destitui-fernando-lugo-mau-desempenho-funcoes>. Acesso em 01 jan. 2018.

SOLER, Lorena. Paraguay: cuando la novedad no es el resultado. El processo político que construyó a Fernando Lugo. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 231, enero-febrero, 2011. Disponível em: http://nuso.org/media/articles/downloads/3751_1.pdf. Acesso em 18 nov. 2017.

VELASCO E CRUZ, Sebastião. Alguns argumentos sobre reformas para o mercado. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 45, CEDEC, 1998. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/rumos-das-reformas----ano-1998---no-45>. Acesso em 18 nov. 2017