

Análise Comparada dos Processos de Impeachment de Fernando Lugo (2012) e de Dilma Rousseff (2016)

Pedro Vellinho Corso Duval
Victor Hugo Dresch da Silva¹

Resumo: Na América Latina, o século XXI iniciou-se com a solidificação da transição democrática dos países da região e com a ascensão de um novo ciclo de desenvolvimento econômico. Não demorou, porém, para que o subcontinente revisitasse a sua história de instabilidade política e de rupturas, as quais, por sua vez, são muito bem representadas pelos processos de *impeachment* sobre Fernando Lugo e sobre Dilma Rousseff. Ambos os casos se tornaram marcas traumáticas desse retorno e evidenciaram a centralidade do Poder Legislativo no desdobramento de crises políticas. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo a construção de uma análise comparada acerca dos processos citados, buscando, essencialmente, encontrar variáveis explicativas capazes de promover o melhor entendimento de ambos os casos.

Palavras-chave: Política comparada. *Impeachment*. América Latina. Dilma Rousseff. Fernando Lugo.

¹ Graduandos em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

1 Introdução

A América Latina, ao longo de toda a sua história, sempre foi um continente marcado pela instabilidade política: golpes de Estado, ditaduras militares e derrubadas de presidentes sempre foram uma faceta constituinte do desenvolvimento regional. Por muito tempo, principalmente durante a segunda metade do século XX, estabelecer instituições democráticas de forma sustentável foi um desafio recorrente e, a partir dos anos 1960, mesmo após um breve suspiro democrático – a chamada segunda onda do continente latino-americano –, grupos militares derrubaram governos e instauraram ditaduras em praticamente todos os países da região (PÉREZ-LIÑAN, 2007; HUNTINGTON, 1994).

A instabilidade no continente latino-americano muitas vezes trouxe como consequências a ocorrência de golpes de Estado levados à cabo por grupos das Forças Armadas nacionais. No entanto, com o fim das ditaduras militares e a posterior terceira onda de democratização da década de 1980, as crises políticas na América Latina começam a apresentar uma nova orientação: a derrubada de presidentes por meio de processos constitucionais de *impeachment*. Até a inauguração desse período, procedimentos similares eram extremamente raros – de 1950 a 1990, somente o caso do presidente panamenho José R. Guisado, em 1995, pode ser considerado. Apesar disso, de 1992, com a crise brasileira no mandato do presidente Fernando Collor, até 2019, doze presidentes latino-americanos passaram por processos de *impeachment* promovidos pelos seus Congressos Nacionais. A ascensão de procedimentos como esses veio acompanhada por um significativo declínio no número de crises envolvendo intervenções militares: nas últimas três décadas, a derrubada de governos por grupos do exército ocorreu em três países: na Guatemala em 1993, no Equador em 2000 e em Honduras em 2009 (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Com o surgimento de processos de *impeachment* ao longo do continente latino-americano, é importante, primeiramente, entender a forma como esses fatos se inserem na instabilidade política da região. Pérez-Liñan (2007) utiliza o conceito “crises presidenciais” para analisar o contexto político da América Latina. Para o autor, esse termo denomina um momento no qual há um intenso conflito entre o Executivo e o Legislativo, e, a partir disso, um busca derrubar o outro. Nesse sentido, crises presidenciais podem ser resolvidas de maneiras distintas, sejam

elas constitucionais ou não. Como o *impeachment* é um processo que permite, de forma legal, a retirada de um presidente de seu cargo pelo Congresso, ele é um dos muitos resultados possíveis de uma crise presidencial. Contudo, por mais constitucional que um processo de impedimento possa ser, na extensa maioria das vezes eles não são empregados como resposta a acusações criminais, e sim como uma manobra que permite retirar do seu cargo um presidente que enfrenta um Legislativo opositor e combativo. Assim, *impeachments* tornaram-se, na América Latina, armas políticas (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Esse novo padrão de instabilidade política não é somente marcado pelo modo como os chefes de Estado são removidos dos seus cargos. Além disso, mesmo que, como ao longo da história do continente, governos eleitos ainda sejam interrompidos, momentos como esses não são mais seguidos pelo estabelecimento de regimes como, por exemplo, ditaduras militares. Ou seja, nas novas crises presidenciais, a derrubada de governos não necessariamente acompanha a derrubada de regimes democráticos. Essa mudança acaba por ir diretamente de encontro à ideia de que a América Latina não seria um continente capaz de suportar extremos casos de confronto entre o Executivo e o Legislativo – que criam condições propícias para o surgimento de regimes militares – sem o rompimento democrático. Processos de *impeachment* passaram a ser formas de resolver crises institucionais sem necessariamente acarretar a derrubada de regimes constitucionais. É a partir desses novos fatos que ascende a discussão acerca dos chamados “golpes brancos”, os quais promovem a tomada do poder ou a mudança da ordem institucional sem o uso da força. Esse padrão de instabilidade, caracterizado pela ocorrência do *lawfare* e pela politização do sistema de justiça, é gradual e, apesar de seu verniz constitucional, torna as regras do Estado de Direito pouco definidas e respeitadas. Assim, gradualmente, a ordem institucional e o regime democrático entram em um processo de degradação em direção a um estado de exceção (PÉREZ-LIÑAN, 2014).

Esse novo contexto institucional veio acompanhado por mudanças significativas nos países latino-americanos. Como já mencionado, o papel de grupos militares - antes tão importantes - passou a ser gradualmente diminuído no protagonismo de golpes de Estado²; por outro lado, outros atores, como grandes meios de

2 É interessante notar, contudo, que essa progressiva diminuição do engajamento ostensivo dos grupos militares não significa o fim absoluto da influência das forças armadas sobre o meio político. Apesar de seu aparente distanciamento, é necessário atentar para a sua importância em muitos dos arranjos políticos atuais da América

comunicação e movimentos populares, passaram a ganhar cada vez mais importância na forma como crises presidenciais são resolvidas. Em uma conjuntura democrática e institucional diferente e mais fortalecida, as elites não podem mais invocar intervenções militares como forma de resolver essas crises. Como já mencionado, então, procedimentos de *impeachment* tornaram-se o principal instrumento para retirar presidentes sem quebrar a continuidade democrática (PÉREZ-LIÑAN, 2007).

Considerando esse histórico de instabilidade presidencial, o presente trabalho busca realizar um estudo comparado dos dois mais recentes processos de *impeachment* no subcontinente latino-americano: o de Fernando Lugo (2012), no Paraguai, e o de Dilma Rousseff (2016), no Brasil. Dessa forma, além desta introdução, o trabalho conta, primeiramente, com uma análise de ambos os processos, compreendendo suas dinâmicas e suas contradições. Em seguida buscamos avaliar quais as variáveis explicativas para ambas as rupturas. Para uma melhor organização, dividimos a análise das variáveis em três seções. Primeiro, consideramos as variáveis com uma ênfase política; em seguida, tratamos das variáveis com ênfase econômica; por fim, analisamos as variáveis de ênfase social. Enfim, concluímos o trabalho com as possíveis inferências das análises empreendidas.

2 Os Processos de *Impeachment*

Uma análise satisfatória de ambos os processos de *impeachment* deve ser precedida pela narração dos fatos que os constituíram. Nesse sentido, esta seção contará com a narrativa dos acontecimentos que levaram às destituições de Dilma Rousseff e de Fernando Lugo, apresentando o modo como diversas crises permitiram a criação de um cenário propício para o desenrolar desses processos.

2.1 O *Impeachment* de Dilma Rousseff

O processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, representou o fim de um extenso e relativamente estável ciclo político inaugurado pela eleição do presidente Lula em 2002. A derrubada de Dilma significou a confluência de múltiplas crises que simbolizaram a queda final do projeto político construído ao longo de quatro mandatos seguidos de governos liderados pelo Partido dos

Latina: seja nos bastidores das instituições, seja em agências de inteligência e de segurança, seja na atuação como poder policial, as Forças Armadas ainda exercem um papel fundamental e precisam ser consideradas nas análises dos arranjos institucionais (PÉREZ-LIÑAN, 2008).

Trabalhadores (PT) (GOLDSTEIN, 2016). Apesar dos indícios iniciais de uma desaceleração econômica e de fortes manifestações populares, Dilma foi relativamente capaz de manter sua popularidade e, após seu primeiro mandato, de vencer as eleições de 2014. A vitória de Dilma, no entanto, foi construída com uma margem extremamente apertada³ frente a seu oponente, Aécio Neves do PSDB: é assim que esse pleito pode ser considerado um grande ponto de inversão nos fatos que culminaram na consolidação do processo de *impeachment* no ano de 2016. As eleições foram capazes de aprofundar ainda mais a polarização política⁴ e social que já estava em ascensão desde as manifestações de junho de 2013 (SINGER, 2018). Desde o anúncio do resultado, a oposição lançou-se em um intenso esforço para tentar desestabilizar o recém reeleito governo, um cenário no qual Goldstein (2016) afirma que há certa semelhança com o período entre 1945 e 1964, quando a União Democrática Nacional (UDN) tentava a todo custo derrubar o candidato opositor eleito pelas urnas.

Já após o anúncio dos resultados das eleições de 2014, a candidatura de Aécio Neves decide por requisitar a recontagem dos votos que haviam elegido Dilma Rousseff, logo explicitando os sinais iniciais que a legitimidade adquirida pela presidente reeleita passaria a ser contestada. A ideia de que o governo de Dilma Rousseff era insustentável passa a tornar-se cada vez mais presente e começa a diretamente influenciar a realidade do novo governo. Um contexto de ajuste econômico e de “moralização da política” – encabeçado pelo Juiz Sérgio Moro à frente da Operação Lava Jato – agravou ainda mais a crescente tensão política em 2015. Logo após o início do segundo mandato de Dilma, o discurso a favor do processo de *impeachment* passa a ganhar força: a oposição, encabeçada pelo PSDB, consegue, junto com os grandes meios de comunicação, consolidar seu discurso e propagá-lo ao longo dos setores médios da população. Dilma não conseguia transformar seu sucesso eleitoral em uma legitimidade que lhe permitisse governar (GOLDSTEIN, 2016).

3 Dilma Rousseff saiu vitoriosa com 51,64% dos votos, enquanto Aécio Neves agregou 48,36%.

4 De acordo com Grohmann (2006): “Polarização não impede, por si própria, que decisões sejam tomadas. A polarização gera uma situação de conflito onde os espaços de consenso diminuem; o desfecho das decisões é percebido como ganho/perda total; há um grande incremento de medidas de derrubada do outro (estratégias de deslegitimação do outro; prejuízo de imagem; limitação da capacidade de agir; denúncias; irresponsabilidade política; produz-se uma corrida de adesão ou aliança com os partidos-pólo, etc.).”

Foi então que o PMDB, o aliado mais expressivo de Dilma dentro do Legislativo, passa a gradualmente abandonar a presidente e a se colocar como opositor do governo petista – o anúncio oficial da saída do PMDB do governo Dilma ocorreu no dia 29 de março de 2016. A convergência de todos esses aspectos foi, ainda em 2015, a admissão do pedido de *impeachment* na Câmara dos Deputados por Eduardo Cunha, também do PMDB e presidente da Câmara, no mesmo momento em que o Partido dos Trabalhadores finalmente decide apoiar a instauração de seu julgamento dentro da Comissão de Ética do Congresso. Nesse momento, a presidente Dilma passa, então, a ser acusada de ter praticado “pedaladas fiscais”, uma manobra que retira montantes dos bancos nacionais e os utiliza para quitar contas atrasadas referentes a programas sociais. Na ótica de seus acusadores, as pedaladas fiscais constituiriam uma forma de crime de responsabilidade e, assim, poderiam ser utilizadas como justificativa para um processo de *impeachment* (GOLDSTEIN, 2016).

No dia 16 de março de 2016, na tentativa de fortalecer seu governo, Dilma nomeia o ex-presidente Lula como seu Ministro Chefe da Casa Civil; nesse mesmo dia, o Juiz Sérgio Moro expõe publicamente um áudio, fruto de escutas telefônicas, entre ambos. Intensas manifestações populares contrárias à presidente Dilma e à nomeação de Lula eclodem em seguida. O governo de Dilma Rousseff estava cada vez mais próximo de seu fim. No dia 17 de abril, de forma amplamente televisada pelos meios de comunicação, a Câmara dos Deputados decide por afastar temporariamente a presidente de seu cargo e envia o processo ao Senado Federal. Seis meses depois, no dia 31 de agosto, os senadores aprovam, por 61 votos favoráveis e 20 contrários, o fim definitivo do mandato da presidente Dilma Rousseff, colocando o vice-presidente, Michel Temer, permanentemente no cargo de presidente da república (GOLDSTEIN, 2016).

A presidente Dilma, mesmo tendo constituído uma ampla maioria parlamentar após as eleições de 2014, não consegue resistir ao processo dentro do Congresso Nacional. Dos 367 votos que a condenaram na Câmara dos Deputados, 197 deles vieram de partidos que antes faziam parte de sua base aliada. O procedimento nunca teria sido aprovado sem o enorme abandono dos partidos que até então a apoiavam; a oposição por si só não teria forças suficientes para sustentar

um processo de *impeachment*. A cassação do mandato de Dilma Rousseff nunca teria sido aprovada se os partidos, antes da base aliada, não tivessem resolvido apoiar um governo alternativo encabeçado por Michel Temer (LIMONGI, 2017).

2.2 O *Impeachment* de Fernando Lugo

Para entender o impacto da eleição de Fernando Lugo, no ano de 2008, é necessário também analisar a tradicional política paraguaia. O sistema político no Paraguai é um dos mais antigos e mais conservadores da América Latina, sendo principalmente controlado por dois partidos, a Aliança Nacional Revolucionária e o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) – ambos formados em 1887. O primeiro, também conhecido como Partido Colorado, foi capaz de se manter por mais de sessenta anos no poder, apesar de alguns períodos de interrupção como, por exemplo, a ditadura de Alfredo Stroessner (1954-89). O PLRA, ao se constituir como a principal oposição ao Partido Colorado, também conseguiu estabelecer-se como um partido extremamente importante na política paraguaia. Ademais, ambos se posicionavam como partidos de centro-direita, assim como a grande maioria dos outros partidos no país (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

É exatamente diante de todos esses aspectos que a vitória de Fernando Lugo, um bispo católico, foi considerada um enorme choque dentro da política paraguaia. Sua vitória não somente representou o fim de seis décadas ininterruptas de um governo controlado pelo Partido Colorado, mas também significou, ao se colocar como à esquerda das agendas tradicionais, a ascensão à presidência de um programa político inédito até então. A candidatura de Fernando Lugo nas eleições de 2008, na qual a candidata do Partido Colorado terminou em segundo lugar, era encabeçada pela Aliança Patriótica para a Mudança (APC, sigla em espanhol), uma coalizão formada com o já consolidado PLRA (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

Apesar da sua vitória, a representatividade da APC dentro do Congresso era extremamente desigual: o PLRA logrou 60% de todos os votos recebidos pela coalizão, além de deter 80% de todos os seus assentos legislativos. A posição de Lugo na coalizão era, portanto, muito frágil: qualquer aprovação dentro do legislativo era dependente do apoio do Partido Liberal e a oposição havia obtido

uma pequena maioria dentro de ambas as casas. Mesmo com alguns sucessos em questões relacionadas à, por exemplo, saúde pública e a políticas sociais, a principal proposta eleitoral de Lugo, a reforma agrária, não pôde concretizar-se graças a forte oposição dentro do Congresso – tanto por parte do Partido Colorado quanto do Partido Liberal. A questão agrária, em um país onde 2% da população controla 80% das terras (o índice mais desigual dentro do continente), sempre foi recorrente e controversa dentro da política paraguaia (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

Como já mencionado, Lugo teve que contar com o apoio do PLRA não só para buscar pôr em prática sua agenda, como também para protegê-lo da forte oposição ao seu governo – oposição essa que até tentou lançar diversos processos de *impeachment* ao longo de seu mandato. No entanto, mesmo que fosse conveniente para o Partido Liberal aliar-se a Lugo, principalmente pelo consequente enfraquecimento do seu rival histórico, a coalizão logo enfraqueceu e as divergências ideológicas, juntamente com outros atritos, fizeram com que a aliança entrasse em progressiva deterioração (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013).

Fernando Lugo conseguiu, apesar de tudo, manter seu governo até seu último ano de mandato, em 2012. Além da crescente tensão, tanto dentro da coalizão quanto com a oposição, e do declínio da popularidade de Lugo, as perspectivas para as eleições de 2013 fizeram com que o Partido Liberal procurasse cada vez mais um motivo para abandonar o governo (MARSTEINTREDET; NOLTE; LLANOS, 2013). A oportunidade logo apareceu: em junho de 2012, diante de um intenso conflito entre a polícia e membros de um movimento sem-terra, Lugo apontou, como novo Ministro do Interior, um político membro do Partido Colorado, o grande opositor do Partido Liberal. Foi justamente com essa mudança que Fernando Lugo colocou-se em um cenário no qual tanto a oposição quanto o seu mais importante aliado (o Partido Liberal) estavam contra ele – o ambiente ideal para a consolidação de um processo de *impeachment* (PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Com praticamente nenhum apoio dentro do Congresso, o *impeachment* contra o presidente paraguaio finalmente conseguiu ir adiante. No dia 21 de junho de 2012, o Congresso do Paraguai, tendo como justificativa o crime de *mal desempeño de sus funciones*, votou a favor da destituição de Fernando Lugo. No dia

seguinte, menos de 24 horas após a votação na Câmara dos Deputados, o Senado Federal votou em tempo recorde a aprovação do procedimento, apesar de toda a crítica internacional. Lugo, derrotado pelo legislativo, ainda recorreu à Suprema Corte, que por fim declarou como constitucional o processo levado a cabo pelos parlamentares paraguaios e pôs como definitiva a cassação do seu mandato de presidente (PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

3 Possíveis Variáveis Explicativas

A presente seção tem por objetivo a apresentação e a análise de possíveis variáveis que possam auxiliar na compreensão dos processos ocorridos em ambos os países. A partir dessa discussão, procurar-se-á elencar pontos em comum e divergentes que permitam traçar uma análise comparada dos fenômenos políticos em questão. Essa seção foi dividida em três partes distintas. A primeira discute as variáveis políticas, tais como o arranjo constitucional dos países e o conflito entre o Legislativo e o Executivo; em seguida, variáveis econômicas são analisadas; e, por último, há a discussão acerca dos movimentos sociais envolvidos.

3.1 Variáveis Políticas

Muitos estudiosos consideram fatores políticos como variáveis explicativas de instabilidades presidenciais e, em função disso, de rupturas de governos. Portanto, é de grande relevância promover uma análise comparativa dos arranjos constitucionais de ambos os países, da relação entre o Executivo e o Legislativo, que por vezes leva à perda de maioria parlamentar, e da existência ou não de casos de corrupção.

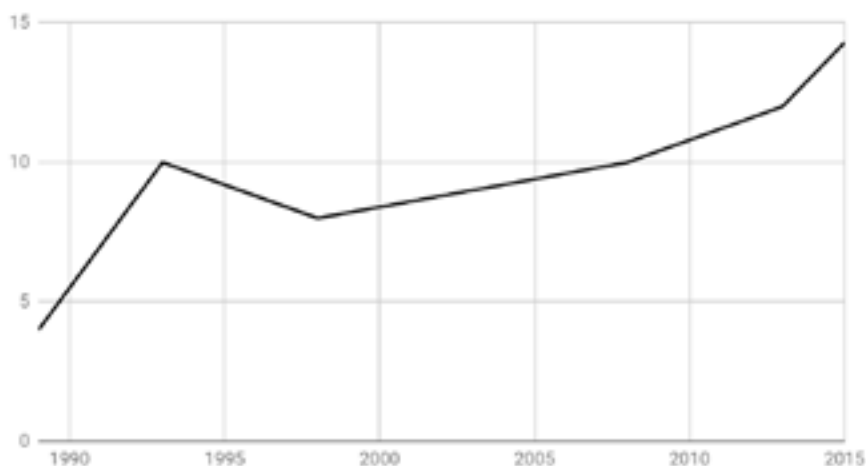
Por arranjo constitucional, entendemos a estruturação política de um país. Dessa forma, são elementos dessa variável o sistema político, a organização legislativa e o sistema partidário. Percebemos, em uma análise comparativa, uma relativa semelhança entre os arranjos, ainda que haja diferenças sumárias principalmente com relação ao sistema partidário. O arranjo brasileiro da Nova República foi muito bem resumido por Sérgio de Abranches (1998) como um desenho presidencialista, federalista, multipartidário e bicameral. Essas características não são anormais e se assemelham às características paraguaias de presidencialismo, multipartidarismo e bicameralismo – ainda que com proporções menores devido às diferenças

territoriais e populacionais, já que a Câmara brasileira conta com 513 cadeiras e o Senado, com 81, enquanto a Câmara paraguaia é composta por 80 cadeiras e o senado, por 45 (LOPEZ, 2014).

Entretanto, há uma importante diferença entre os sistemas partidários de ambos os países, os quais têm implicações diretas sobre a estabilidade institucional. Embora tanto o Brasil quanto o Paraguai sejam multipartidários, o caso brasileiro é significativamente extremo (MAINWARING, 1993). Enquanto o sistema partidário brasileiro seja recorrentemente reconhecido como fragmentado (Gráfico 1), o Paraguai, por sua vez, apresenta um multipartidarismo comparativamente muito mais moderado (Gráfico 2).

Imagem 1: Número de partidos no legislativo brasileiro.

Número Efetivo de Partidos no Legislativo Brasil



Fonte: Elaboração própria.

Imagem 2: número de partidos no legislativo paraguaio

Número efectivo de partidos en las elecciones legislativas en Paraguay desde 1989 hasta 2008



Fuente: Elaboración propia con base en los datos disponibles en OIR (2012).

Fonte: VILLAGRA (2011)

No caso brasileiro, esse multipartidarismo fragmentado produz uma extensa multiplicidade de atores com poder de veto na arena legislativa, tornando necessário para o Executivo governar por meio de grandes coalizões, as quais, por sua vez, garantem uma governabilidade instável. Sérgio de Abranches (1998) constatou que essa característica brasileira é desviante quando comparada a realidades de outros países presidencialistas, pois a formação de alianças passou, a partir de 1950, a se constituir como regra e não como exceção. No Paraguai, já demonstramos o caráter quase que bipartidário do sistema multipartidário no momento em que a arena política é basicamente centrada nos partidos tradicionais. Todavia, especialmente no caso do governo de Fernando Lugo, as alianças foram fundamentais na sua sustentação, já que o partido do presidente não era expressivo e tampouco possuía muitas cadeiras no Congresso. Dessa forma, foi fundamental constituir uma coalizão, cujo partido de maior importância era o PLRA (MARSTEINTREDET; LLANOS; NOLTE, 2013).

Nessa perspectiva, percebe-se que os arranjos constitucionais de ambos os países são similares e as diferenças existentes – maiores no que se refere ao sistema partidário –, tornaram-se menores na conjuntura presidencial do presidente Fernando

Lugo. Assim, essa variável pode possuir, ainda que não sozinha, caráter explicativo para ambas as crises institucionais. Ou seja, as evidências dos dois países estão em consonância com os trabalhos que mostram a dificuldade de manter uma democracia presidencialista multipartidária, como é o caso das investigações de Scott Mainwaring (1993) e de Sérgio de Abranches (1998); para esses autores, o resultado da fragmentação política na arena legislativa é negativo para a governabilidade e, assim, gera instabilidade política.

Outro fator que, além de relacionar-se com o arranjo constitucional, também aparece em ambos os casos e já possui uma “tradição” explicativa para instabilidades é o conflito entre o Legislativo e o Executivo. Maria Campello de Souza (1990), ainda que a caracterizando como uma variável pouco explicativa, mostrou a popularidade da tese do conflito entre o Executivo e o Legislativo para a explicação do golpe militar no Brasil (1964): a ideia era de que havia um conflito entre um Executivo reformista e um Legislativo conservador. Essa característica se reproduz tanto no caso brasileiro, com Dilma, quanto no paraguaio, com Lugo, já que o conflito institucional entre os poderes causa instabilidade, enfraquece as coalizões amplas, dificulta a governabilidade e mitiga a base de apoio do Executivo no parlamento. Esse conflito também foi observado por Aníbal Pérez Liñan (2008) nas crises presidenciais: “Um [...] elemento característico dessas crises costuma ser a tensão institucional, em especial entre o presidente e o Congresso, a qual acompanha o processo” (PÉREZ-LIÑAN, 2008, p. 109, tradução nossa).

Além do mais, o conflito entre o Executivo e o Legislativo pode levar à paralisia decisória ou ao imobilismo do Executivo, situações que agravam as crises políticas e institucionais e que contribuem para a derrubada de governos. O imobilismo e a falta de capacidade de impor a agenda legislativa ocorreram tanto no caso brasileiro, com a imposição, por parte do presidente da Câmara, Eduardo Cunha, das chamadas “pautas bomba”⁵, quanto no Paraguai. Com Fernando Lugo “[...] sua presidência caracterizou-se por uma liderança “morna”, uma presidência “bloqueada” por uma maioria opositora no Congresso [...]” (LOPEZ, 2014, p. 102, tradução nossa). No Paraguai, “o Congresso eleito em 2008 legislou inúmeras vezes contra o que o Executivo propunha ou contra o que estava determinado

5 Agendas legislativas, principalmente ligadas ao aumento de gastos, que tinham um potencial de desestabilizar o governo de Dilma Rousseff (FOLHA DE SÃO PAULO, 2015).

no orçamento de gastos sociais” (LOPEZ, 2014, p. 104, tradução nossa). Dessa forma, constata-se que em ambos os casos houve um processo paralelo e mútuo de perda de maioria parlamentar e de conflito entre um Executivo reformista e um Congresso conservador. Essa situação tornou-se insustentável e os governos não foram capazes de barrar as iniciativas de *impeachment* que carregavam claros fins políticos.

Ainda como variáveis de ênfase política, considera-se os processos eleitorais e os escândalos de corrupção. Essas são variáveis frequentemente aplicadas à explicação do *impeachment* brasileiro, já que, como vimos, o processo eleitoral foi muito disputado e polarizado, fato que dificultou a formação de alianças, a formação de uma ampla base de apoio social e fez com que a oposição assumisse uma postura conspiratória. Além disso, foi durante o segundo mandato da presidente Dilma Rousseff que se agravaram os escândalos de corrupção envolvendo parlamentares e, até mesmo, alguns membros do governo (GOLDSTEIN, 2016). Fernando Limongi (2017), por exemplo, sustenta que grande parte da mobilização parlamentar para a derrubada de Rousseff deveu-se à ausência de proteção do Executivo para congressistas envolvidos em escândalos. Contudo, essas variáveis não possuem força explicativa para o processo de *impeachment* de Fernando Lugo, já que a vitória da coalizão que o levou à presidência não foi tão acirrada (40.90% dos votos para Lugo e 30.63% para Blanca, a segunda colocada) e tampouco houve fortes escândalos de corrupção que mobilizaram a sociedade e desestabilizaram o governo (PARAGUAI, 2008).

3.2 Variáveis Econômicas

Profundas mudanças na demanda marcaram o plano econômico dos dois mandatos do presidente Lula. A partir de políticas de valorização real do salário mínimo, planos de distribuição de renda, facilitação do crédito e aumento de despesas públicas nos setores sociais, um amplo mercado de consumo consolidou-se na economia brasileira. Esse fato, juntamente com a elevação dos preços das *commodities* e um favorável cenário internacional, impulsionou o crescimento econômico brasileiro ao longo dos dois primeiros governos petistas e permitiu a construção de um ambiente propício à eleição de Dilma Rousseff em 2010. Apesar

de tudo, o crescimento econômico não veio acompanhado por alterações profundas na estrutura produtiva brasileira, a qual permaneceu primordialmente homogênea e primária (MELLO; ROSSI, 2017).

Foi diante disso que, mesmo com os ótimos resultados econômicos, a sucessora de Lula, a partir de 2011, passa procurar readequar a política econômica na tentativa de amenizar os problemas estruturais da economia brasileira. O primeiro governo Dilma Rousseff aposta então em uma estratégia industrialista e expansionista, marcada por subsídios, desonerações fiscais e redução de custos que têm como objetivo impulsionar o setor industrial privado e manter o crescimento (MELLO; ROSSI, 2017). No entanto, já a partir de 2011, em um período marcado pela retração da economia internacional e pelo fim do superciclo das *commodities*, a economia brasileira passa a entrar em um período de desaceleração econômica, com queda do investimento e taxas de crescimento menores do que as registradas na década anterior. Tanto a desoneração fiscal quanto a queda no crescimento econômico contribuíram para a queda na arrecadação e para o consequente aumento na relação dívida/PIB. A deterioração do resultado fiscal foi, para a oposição, a ilustração do fracasso das políticas econômicas do governo Dilma – fato que contribuiu para a justificativa de seu impedimento (POCHMANN, 2015).

Até a reeleição, as políticas econômicas do primeiro mandato, mesmo sem ter conseguido acelerar o crescimento e expandir o investimento, foram capazes de conter tanto a inflação quanto as taxas de desemprego. O início do seu segundo mandato, por outro lado, é marcado por uma inversão na política econômica, com medidas mais ortodoxas de ajustes fiscais e de austeridade. Apesar de tudo, a nova política econômica não foi capaz de conter a deterioração fiscal que, somada à queda do investimento e do crescimento, transformaram a até então desaceleração econômica em uma recessão – em 2015 o PIB brasileiro retraiu a uma taxa de 3,5%. É justamente em 2015 que, em um cenário marcado pela polarização social, pelo início da crise política e pelo aprofundamento da recessão econômica, as bases para o desenvolvimento do processo de *impeachment* contra Dilma Rousseff são assentadas (MELLO; ROSSI, 2017).

Ao examinar os índices econômicos brasileiros dos últimos anos é possível apontar que o início da década de 2010 marca o fim de um ciclo econômico: o

crescimento brasileiro, impulsionado pela expansão do consumo e pelo favorável cenário internacional, entra em declínio no momento em que os fatores que o propiciaram passam a se esgotar (SINGER, 2018). O fim desse ciclo econômico coincide justamente com a ascensão do processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff, e esse fato certamente não pode ser considerado uma coincidência. O declínio dos indicadores econômicos brasileiros foi elemento catalisador no qual a oposição – tanto no Legislativo quanto nos movimentos sociais – apoiou-se para prosseguir com a retirada da presidente do poder. Abranches (2018, p.349) visualiza a associação entre a tragédia econômica e a crise política na história do Brasil. É assim que se pode afirmar que a crise econômica pode ter sido uma variável capaz de deteriorar o mandato de Dilma no *impeachment* brasileiro.

O Paraguai, em oposição, possui uma economia pouco industrializada e extremamente dependente da agropecuária, sendo um dos países mais pobres e desiguais de toda a América Latina. Com umas das distribuições de terra mais desiguais do mundo e com uma economia muito subordinada à produção de soja e de carne, a elite econômica paraguaia – que ascendeu apoiada pelo ditador Alfredo Stroessner – adquiriu extenso poder dentro da política nacional. Esse fato, somado à enorme capacidade do Partido Colorado de manter-se no poder, fez com que se formasse, no Paraguai, uma efetiva máquina eleitoral e burocrática capaz de manter a elite no poder e preservar a desigualdade dentro do país. O governo de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), do Partido Colorado, pode exemplificar muito bem isso: durante seu mandato a economia paraguaia, impulsionada pela elevação dos preços internacionais da soja e da carne, atingiu taxas de crescimento quase inéditas e sustentáveis, sendo o seu ápice o crescimento de 6,8% em 2007. No entanto, dada a estrutura econômica paraguaia, esse êxito econômico foi capaz de acentuar ainda mais as disparidades sociais dentro do país, e a maior parte de seus benefícios foi restringida à pequena elite econômica nacional (NICKSON, 2008).

A presidência de Fernando Lugo, por outro lado, não representou nem o fim de um ciclo econômico nem a ascensão de uma crise, diferentemente do ocorrido ao longo dos mandatos de Dilma Rousseff. Após sentir os efeitos da crise econômica internacional em 2008 e registrar um crescimento negativo em 2010, o país alcançou a taxa de crescimento até então mais alta de sua história em 2011,

na casa dos 14%. Ao longo dos dois últimos anos do mandato de Lugo, o cenário macroeconômico, embora não tenha se mantido no mesmo patamar, ainda registrou certo crescimento (ABENTE-BRUN, 2012). Portanto, diante dos dados da economia paraguaia, podemos perceber que a destituição de Lugo não acompanhou uma deterioração da economia paraguaia nos mesmos moldes da registrada no Brasil; a crise econômica não é uma variável capaz de explicar o caso paraguaio.

No entanto, outros aspectos econômicos podem auxiliar a entender a derrubada do presidente paraguaio, principalmente ao analisar a já discutida estrutura da economia do país. É justamente dentro desse contexto que a eleição de Lugo representou uma grande ameaça ao *status quo* vigente no Paraguai. Com suas políticas de distribuição de renda e, principalmente, com a reforma agrária, Lugo buscou minimizar as diferenças sociais no país. Todavia, é com essa agenda que Lugo passa a desafiar os interesses econômicos da elite paraguaia; qualquer tentativa de dismantlar o profundo sistema econômico paraguaio iria de encontro a esse pequeno – e poderoso – grupo que controlava a economia paraguaia. Ou seja, a eleição de Lugo representou uma ameaça tanto à elite nacional quanto ao tradicional sistema político paraguaio, e o resultado disso foi, no momento em que ele perde seu apoio dentro do Legislativo, sua destituição (NICKSON, 2008).

É possível também traçar um paralelo com o caso brasileiro. Com o aprofundamento da crise econômica no Brasil, as elites econômicas, que até então, mesmo com extensas políticas de redistribuição de renda, mantinham-se satisfeitas com a ampliação de seus lucros propiciada pelo crescimento brasileiro, passam a apoiar a saída de Dilma Rousseff. A partir da recessão, a elite brasileira não encontra qualquer motivo que justifique, diante de seus interesses econômicos, a permanência da presidente no poder (MELLO; ROSSI, 2017). As elites econômicas nacionais, tanto paraguaias quanto brasileiras, não aceitariam qualquer ameaça ao *status quo* que mantém seu sistema de dominação econômica, e os mandatos de Dilma e de Lugo representaram justamente essa ameaça. É diante disso que se pode dizer que o desagrado das elites nacionais pode ser considerado uma variável de explicação importante para ambos os casos, e que ela, combinada a outros fatores já discutidos na seção anterior, podem levar à destituição de um presidente.

3.3 Variáveis Sociais

Inúmeros trabalhos sobre instabilidade presidencial e rupturas democráticas conferem grande importância às questões sociais, o que torna importante analisar comparativamente pelo menos duas variáveis sociais: a ocorrência de protestos de massa e a tensão da classe média, que sendo ampla e diversa, tem grande capacidade de pressionar as elites políticas. Aníbal Pérez Liñan, em seus trabalhos de 2008 e 2014, atribuiu extrema importância para os protestos sociais nos eventos de instabilidade presidencial. Com uma ampla base de dados, o autor demonstrou em um modelo estatístico a centralidade das manifestações populares para a instabilidade política, sempre deixando claro que essa não era uma variável única, sendo determinante, por exemplo, a existência ou a inexistência de apoio parlamentar para formar um “escudo”⁶ capaz de proteger o Executivo.

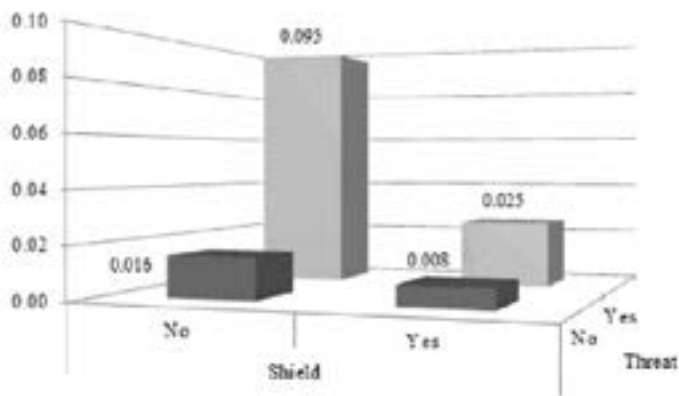
A centralidade dos protestos sociais pode ser evidenciada na crise brasileira. Conforme mostra Ariel Goldstein (2016), em 2013 houve uma primeira onda de protestos que já desestabilizaram o governo petista, ainda que não totalmente, pois foi esse projeto que saiu vitorioso das eleições do ano seguinte. Contudo, com o agravamento da situação política e econômica no país, em 2015 e em 2016, houve novas manifestações que, ainda que socialmente muito homogêneas⁷ e compostas basicamente pelos setores médios da população, foram de grande envergadura e certamente tiveram responsabilidade no *impeachment* de Dilma Rousseff. Entretanto, no caso de Fernando Lugo, por mais que houvesse descontentamentos com algumas políticas ou atitudes do presidente, não houve protestos de massa que demandassem a sua saída ou que pudessem desestabilizar o seu governo (CHAGAS, 2017).

Dessa forma, ao considerar-se o modelo apresentado por Aníbal Pérez Liñan (2014), observa-se que o caso brasileiro encontra-se na situação em que há a ameaça dos protestos de rua e não há “escudo” Legislativo, enquanto o caso paraguaio se encontra na situação em que não há ameaça dos protestos de rua, mas o Executivo não conta com o “escudo” Legislativo. Portanto, a variável das manifestações de massa não tem poder explicativo para ambos os casos.

6 Aníbal Pérez-Liñan (2014, p. 42) define escudo legislativo como barreira institucional, composta pela maioria parlamentar de base governista.

7 Aníbal Pérez Liñan (2008) mostrou que os protestos de rua têm mais efeito sobre a instabilidade presidencial quando compostos por diversos grupos e camadas sociais.

Imagem 3: Modelo que mostra a combinação entre a existência ou não de ameaças ao governo e a existência ou não de proteção legislativa.



Fonte: Pérez-Liñán (2008).

Outra variável social importante, pela composição social dos países, é a tensão da classe média. Marilena Chaui (2016) mostra que a classe média vive em uma constante tensão, pois possui o sonho de tornar-se classe dominante e o pesadelo de tornar-se proletária. Essa tensão faz com que essa classe – que é fragmentada e pouco homogênea – tenha um desejo por segurança e ordem, que se reflete em conservadorismo. Nesse sentido, os governos mais progressistas podem desagradar essa classe, especialmente quando ela percebe que os ganhos concedidos a outros segmentos foram maiores que os seus. Isso ocorreu no caso brasileiro: a classe média, com o pesadelo de proletarizar-se ainda mais acentuado pelo período de crise econômica, percebeu que outros segmentos da sociedade tinham conquistado maiores ganhos nas gestões petistas e, portanto, se revoltou, como ficou claro nos protestos de 2015 e 2016 (CHAUI, 2016). Além disso, Ariel Goldstein (2016) mostra como a moralização da política e os escândalos de corrupção mobilizaram as classes médias:

Este contexto de moralização da política fornece aos setores médios tradicionais uma interpretação do mundo que lhes permite impugnar todas as políticas dos governos do PT com um argumento supostamente não-classista

e que, aparentemente, não entra em contradição com seus princípios éticos (GOLDSTEIN, 2016, p. 99, tradução nossa).

Essa insatisfação ativa dos setores médios, porém, não é identificada no caso Paraguai. A mobilização para a derrubada de Lugo foi muito mais um movimento das elites políticas, desacostumadas com um verdadeiro jogo democrático. Dessa forma, constatamos que a tensão das classes médias como variável explicativa para instabilidades políticas e rupturas de governos têm sustentação em apenas um dos casos – o brasileiro.

4 Considerações Finais

Ao discutir os *impeachments* de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff, percebemos como os dois recentes casos estão enquadrados na conjuntura de crises presidenciais, situações nas quais há uma enorme tensão entre o Legislativo e o Executivo e que, quando agravadas pela perda de apoio parlamentar, acarretam a derrubada de governos. Dentro do contexto latino-americano, no qual, ao longo de muitos anos, diversos presidentes foram retirados de seus cargos, é extremamente importante buscar analisar esses casos de uma perspectiva comparada que nos permita entender explicações para esses processos. Este foi justamente o objetivo desse trabalho: entender de que maneira esses dois casos de impedimento na América Latina podem ser relacionados para que possamos buscar variáveis explicativas para ambos.

Ao analisarmos as variáveis que costumam ser utilizadas para a explicação de crises presidenciais e de rupturas de governos, vimos que, por mais que todas as variáveis apresentadas possam, em diferentes medidas, auxiliar a compreender o caso brasileiro, há apenas algumas capazes de explicar o *impeachment* de Fernando Lugo, no Paraguai. Enquanto variáveis como a deterioração da econômica nacional e o fim de ciclos econômicos, a existência de mobilizações populares, a investigação de casos de corrupção e a tensão das classes médias podem elucidar a derrubada de Dilma Rousseff, o mesmo não pode ser dito sobre o caso paraguaio, que não apresentou esses fatos na mesma proporção.

Concluimos, então, que a explicação comum para ambos os processos é a combinação explosiva de um arranjo constitucional específico com desagrado

das elites econômicas e políticas. O presidencialismo, em um sistema multipartidário, quando exige coligações, faz com que a governabilidade se torne instável no momento em que qualquer confronto entre o Legislativo e o Executivo pode redundar no imobilismo deste e, portanto, no seu enfraquecimento. É essa característica que abre margens para a saída de um presidente. Tanto no caso brasileiro como no paraguaio, como vimos, o Executivo dependia das coalizões e o conflito entre os poderes tornou a continuidade dos governos inviável. Paralela e indissociavelmente a esse processo político-institucional, atuaram as elites, desgostosas com os rumos do Executivo. Ainda que no Brasil pressionadas pela crise econômica e no Paraguai não, as elites econômicas locais não aprovavam a agenda política e econômica dos executivos reformistas e, portanto, aliaram-se às elites políticas conservadores no parlamento, contribuindo para a instabilidade e propiciando a queda desses governos.

Comparative Analysis of the Impeachment Processes Against Fernando Lugo (2012) and Dilma Rousseff (2016)

Abstract: In Latin America, the 21st century represented the strengthening of a democratic transition process and the rise of a new cycle of economic development and of inequality reduction. Not long after, however, the subcontinent revisited its history of political instability and disruption: the impeachment processes over Fernando Lugo (2012) and Dilma Rousseff (2016) are the best examples of a new phase of political instability in Latin America. Both cases became traumatic marks of this new era and highlighted the centrality of the Legislative Power in the emergence and unfolding of political crises. Thus, the present article aims to construct a comparative analysis about the aforementioned processes, essentially seeking to find explanatory variables capable of promoting a better understanding of both cases. For the analysis, its institutional, economic and social variables are examined.

Keywords: Comparative politics. Impeachment. Latin America. Dilma Rousseff. Fernando Lugo.

Referências

ABENTE-BRUN, D. Paraguay: Crecimiento económico, conflicto social e incertidumbre política. *Revista de Ciencia Política*, Santiago, v. 32, n. 1, p.229-244, jan. 2012.

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de Coalizão: Raízes e Evolução do Modelo Político Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p.5-34, jan. 1998.

CHAGAS, L. J. O impeachment de 2016 no contexto das crises presidenciais da América Latina [Entrevista com Aníbal Pérez-Liñan]. *Compólitica*, v. 6, n. 2, p. 105-120, 18 mar. 2017.

CHAUÍ, M. A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo. In: JINKINGS, I.; DORIA, K.; CLETO, M. *Por que gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

GOLDSTEIN, A. La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo mandato de Dilma Rouseff. *Análisis Político*, Bogotá, v. 29, n. 88, p.90-104, set. 2016.

GROHMANN, L. G. M. A polarização política no RS e a relação Executivo-Legislativo (1995 a 2001). *Revista de Estudos Legislativos*, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 312-355, dez. 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. Ática, 1994.

LIMONGI, F. Impedindo Dilma. *Novos Estudos - Cebrap*, São Paulo, v. 13, n. 5, p.5-13, jun. 2017.

LÓPEZ, M. Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012). *Cuadernos del CENDES*, Caracas, v. 31, n. 85, p. 95–119, 2014.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, v. 28-29, p.21-74, abr. 1993.

MARSTEINTREDET, L.; NOLTE, D.; LLANOS, M. Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democracy*, Baltimore, v. 24, n. 4, p.110-122, out. 2013.

MELLO, G.; ROSSI, P. Do industrialismo à austeridade: a política macro dos governos Dilma. *Texto Para Discussão*, Campinas, n. 309, p.1-36, jun. 2017.

NICKSON, A. An Opportunity for Paraguay: The Challenges for Fernando Lugo. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 216, p.1-12, jul-ago. 2008.

PARAGUAI. Justiça Eleitoral. *Elecciones Generales Y Departamentales 2008 Memoria Y Estadísticas Electorales*. 2008. Disponível em: <https://www.tsje.gov.py/e2008/pdf/2008.pdf>. Acesso em: 12 out. 2017.

PÉREZ-LIÑAN, A. A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin American Politics And Society*, Miami: Cambridge University Press (CUP), v. 56, n. 1, p.34-54, 21 fev. 2014.

PÉREZ-LIÑAN, A. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*, Salamanca, v. 1, n. 49, p.105-126, ago. 2008.

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

POCHMANN, M. Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 29, n. 85, p.7-19, set-dez. 2015.

SAIBA o que são as ‘pautas-bomba’ nas mãos do Congresso contra o governo. Folha de S. Paulo. São Paulo, 5 de ago. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1664711-saiba-o-que-sao-as-pautas-bomba-nas-maos-do-congresso-contr-o-governo.shtml>. Acesso em: 26 set. 2019.

SINGER, A. *O Lulismo em Crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, M. C.. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa Ômega, 1990.

VILLAGRA, S. C. La senda del outsider: factores que explican la emergencia de candidatos exógenos al sistema de partidos en Perú y Paraguay. *Revista Estudios Paraguayos*, Asunción, v. 2930, n. 12, p.117-146, 2011.