

A PARLAMENTARIZAÇÃO DO REGIME PRESIDENCIALISTA: GOLPES PARLAMENTARES NA AMÉRICA LATINA

Autor: Eduardo Fortes Portela de Carvalho

Instituição: Universidade Federal do Piauí – UFPI

Eixo: Democracia, democratização e qualidade da democracia

Trabalho preparado para apresentação no XI Congresso Latinoamericano de Ciência Política (ALCIP), organizado conjuntamente pela Associação Latinoamericana de Ciência Política e Associação Chilena de Ciência Política, Santiago, Chile, 21, 22 e 23 de julho de 2022.

RESUMO

A história da América Latina revela diversos momentos em que governos autoritários ascenderam ao poder através de rupturas institucionais por meio de golpes militares, a exemplo da Argentina (1966-1973 e 1976-1983), Bolívia (1964-1982), Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990), Paraguai (1954-1986), Peru (1968-1975) e Uruguai (1973-1985). Entretanto, há uma nova forma de interromper mandatos presidências na América Latina por vontade política do Poder Legislativo, ocorrendo uma parlamentarização do sistema presidencialista, esse fenômeno denomina-se golpe parlamentar. Botelho e Barretos (2020) apontam que interrupção por golpe militar, frequente entre os anos de 1950 e 1970, tornou-se rara na América Latina. Diferente dos golpes militares, Santos (2017) afirma que essas rupturas tentam preservar o efeito-legalidade das instituições enquanto altera a hierarquia das preferências governamentais, defende o autor que a distinção reside por não amputarem as prerrogativas funcionais das instituições. O presente artigo irá abordar a temática e buscará identificar as circunstâncias que levam a destituição de um presidente e se há ocorrência da parlamentarização do presidencialismo na América Latina. Para atender o propósito da pesquisa será feita uma revisão bibliográfica crítica para traçar os elementos que caracterizam esse movimento. Além disso, será feita a análise dos casos de Fernando Lugo, Paraguai (2012) e Dilma Rousseff, Brasil (2016) para constatar se houve a ocorrência desse processo. Conclui-se que na América-Latina está ocorrendo destituição de presidentes por motivos políticos e utilizando o processo de *impeachment* para realizar julgamentos baseados em interpretação casuística da norma jurídica. Ao final, são apresentadas duas propostas, uma para solução de impasses políticos entre o Poder Executivo e Legislativo e outra para reformular o instituto do *impeachment* a fim de evitar sucessivas interrupções de mandatos por razões estritamente políticas.

Palavras-chaves: presidencialismo, parlamentarismo, sistema de governo, processo de parlamentarização, impeachment.

1. INTRODUÇÃO

Fernando Lugo venceu a eleição no Paraguai, em 2008, encerrando uma hegemonia do Partido Colorado que ocupava a presidência há mais de sessenta anos. Contudo, o presidente não conseguiu maioria no Congresso, fato esse que lhe rendeu dificuldade para conseguir governabilidade. Em 2012, segundo Monteiro (2018), a oposição propôs o *impeachment* do presidente acusando de governar de maneira “imprópria, negligente e irresponsável”, gerando “a constante confrontação e luta de classes, que resultou a morte de diversos cidadãos”. Essas acusações acarretaram a interrupção do seu mandato. Foram 76 votos a favor, um contra, e três ausências na Câmara; no Senado o placar foi 39 a favor e 4 contra o impedimento do presidente. O processo durou apenas dois dias e teve sua legitimidade reconhecida pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral.

No Brasil, em 2016, a presidente Dilma Rousseff teve seu segundo mandato interrompido em decorrência do julgamento no Senado Federal que imputou a prática de crime de responsabilidade com base no descumprimento de leis orçamentárias e fiscais, segundo a denúncia, a presidente fez manipulação contábil do orçamento (pedaladas fiscais) e editou decretos de abertura de créditos sem autorização do Congresso Nacional. Contudo, Kasahara e Marsteintred (2018) apontam que havia uma justificativa entre os parlamentares apoiadores do *impeachment*, a falta de capacidade de Dilma em estabelecer maioria congressual e governar o país além de críticas a sua política econômica. Logo, o *impeachment* seria a forma de mudar a política do governo. Esse fato, segundo os autores, se aproxima do voto de desconfiança no regime parlamentarista. Santos (2017) destaca que o Tribunal Internacional da Democracia, reunido no Rio de Janeiro, em 19 e 20 de julho de 2016 concluiu que o processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff constituiu golpe de Estado e listou o ocorrido no Paraguai como acontecimento semelhante. Portanto, um paralelo que se pode traçar entre ambos os casos é que o *impeachment* ocorreu por meio de manobras parlamentares, nas quais os motivos que determinaram os processos foram/são contestados e podem indicar um novo modo de destituição presidencial sem a necessidade de ruptura institucional por meio das forças armadas.

O *impeachment* exige a ocorrência de um crime de responsabilidade definido na Constituição ou em lei não bastando vontade política para realizá-lo. O presente trabalho irá tentar demonstrar a ocorrência desse processo de parlamentarização do presidencialismo no qual o Poder Legislativo utiliza o instituto, para realizar julgamentos políticos de presidentes indesejados e que contam com minoria parlamentar.

O estudo está organizado em três seções. Na primeira será caracterizado o processo de parlamentarização do presidencialismo, formulando o conceito e identificando os elementos desse fenômeno. Na segunda é feita uma análise dos casos de Fernando Lugo (Paraguai) e Dilma Rousseff (Brasil) indicando os elementos que caracterizam esses processos de *impeachment* como sendo golpes parlamentares. Na terceira seção serão apresentadas duas propostas, uma para solução de impasses políticos entre o Poder Executivo e Legislativo e outra para reformular o instituto do *impeachment* a fim de evitar sucessivas interrupções de mandatos por razões estritamente políticas ou tornar mais difícil a utilização desse instrumento para realizar julgamentos políticos de presidentes indesejados.

2. PARLAMENTARIZAÇÃO DO REGIME PRESIDENCIALISTA. CONCEITO E ELEMENTOS QUE CARACTERIZAM OS GOLPES PARLAMENTARES

Rupturas democráticas deixaram de ser constantes na América Latina desde a onda de redemocratização iniciada em 1980. Entretanto, Kasahara e Marsteintredet (2018) apontam que a interrupção de mandatos presidenciais não se tornou menos frequente, pois 17 presidentes foram removidos do cargo desde 1985. Até 2022 o número chegou a 21 com as renúncias de Kuczynski (2018), Merino (2020) no Peru e de Evo Morales (2019) na Bolívia; e o *impeachment* de Vizcarra (2020), no Peru. Pérez-Liñán (2018) afirma que a onda de democratização no final do século XX transformou a América Latina e os golpes militares tradicionais tornaram-se improváveis. Estes foram substituídos pelos *impeachments* presidenciais como instrumento mais comum empregado pela oposição para remover presidentes impopulares.

Santano e Nakamura (2020) argumentam que nas democracias latino-americanas os conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo resultavam em um golpe militar, no entanto, atualmente, houve uma substituição pelo processo de o *impeachment* tem sido utilizado para substituição de presidentes, sem necessidade de ruptura institucional. Denominam esse fenômeno de parlamentarização do sistema presidencialista.

Santos (2017) denomina esses movimentos de golpes parlamentares e afirma que somente podem acontecer em sistemas de democracia representativa, dispensam a liderança e a violência institucional armada. O autor afirma que se trata de uma substituição fraudulenta de governantes orquestrada e executada por lideranças parlamentares. Essas características o diferem dos golpes militares, pois estes buscam desde logo consolidar as condições que os protegeram, desalojando os oficiais opositores de posições de poder e introduzindo pela força física, se necessária, as modificações propícias à estabilização. Pérez-Liñán (2018) aponta que

os mesmos fatores que motivaram os golpes militares, quais sejam, condições sociais e políticas fomentarão os *impeachments* contemporâneos. Afirmar o autor que esses fatores combinados com o fato de que os *impeachments* tem sido constantemente utilizados por razões políticas ajudam a entender de que forma estes representam um equivalente funcional dos golpes.

Valdes (2008) distingue a parlamentarização dos sistemas presidencialistas com a parlamentarização dos sistemas constitucionais. Esta ocorre quando toda a estrutura constitucional é adaptada ao sistema parlamentarista em substituição do sistema vigente, enquanto naquela a estrutura existente é mantida e alguns mecanismos do parlamentarismo são inseridos. Hochstetler (2007) analisou 40 contestações de presidentes na América Latina e apontou que as quedas presidências seja por renúncia ou *impeachment* resultaram em novos presidentes civis em curto prazo e que as mudanças foram dentro do regime. A ideia desse movimento de substituição do presidente é dissipar a tensão política existente, mas, para Botelho e Barretos (2010), a saída presidencial não foi suficiente para dispersar a tensão política.

O processo de parlamentarização e golpes parlamentares não são processos distintos, pois o objetivo é destituir o presidente eleito, mas mantendo todo o aparato institucional vigente no país. Esse processo conduzido pelo parlamento se dá por meio de juízos políticos e a ferramenta utilizada é o *impeachment*. A renúncia presidencial ainda é o mais comum para apaziguar crises políticas em países latino-americanos, no qual 8 dos 17 presidentes que tiveram o mandato interrompido desde 1985 adotaram esse caminho, conforme demonstram Kasahara e Marsteintredet (2018). Os autores, no entanto, apontam que o *impeachment* tem sido o mecanismo mais utilizado de forma frequente em tempos recentes como nos casos de Fernando Lugo, Paraguai (2012); Perez Molina, Guatemala (2015); Dilma Rousseff, Brasil (2016).

Dois questões são levantadas em virtude desse fenômeno: quais condutas dentro da ordem jurídica vigente no país autorizam o uso do *impeachment*? Quais os motivos que levam um presidente a ter seu mandato interrompido?

Quanto à primeira pergunta Santano e Nakamura (2020) afirmam que é natural defender que em um sistema presidencialista, diferente do que ocorre no sistema parlamentarista, os controles políticos devem estar expressos na Constituição e em uma ordem institucional, que inclui a publicidade dos atos de governo e o controle da administração. Portanto, não há espaço para controle político que atendam a lógica da maioria-minoria, como ocorre no parlamentarismo.

Logo, o presidente não pode ser deposto por razões de cunho meramente político, como sua incapacidade de executar políticas do governo ou manejar sua coalizão

governamental, sendo sujeito ao voto de desconfiança. Desta forma considerar o governo ruim ou desaprovar as políticas desempenhadas podem ensejar o manejo da moção de desconfiança e destituição do chefe do Executivo (primeiro-ministro) pelo Legislativo (parlamento) no parlamentarismo, mas isso é inconcebível num sistema presidencialista (PEIXOTO NETO, 2021).

Importante destacar que diversos países latino-americanos se espelharam no modelo de *impeachment* criado nos Estados Unidos e este foi concebido de forma distinta do voto de desconfiança do sistema parlamentarista. Peixoto Neto (2021) traz as principais distinções entre os dois modelos: no modelo norte americano o *impeachment* é quanto aos atos e sujeitos passíveis de responsabilização, ao contrário do direito inglês que não trazia limitações quanto às condutas e indivíduos sujeitos à responsabilização perante o parlamento; a moção de censura (*motion of no confidence*) e má administração (*maladministration*) condutas típicas do parlamentarismo que ensejam abertura de processo para destituição do chefe do executivo foram rejeitados pelo sistema desenhado nos EUA, pois os termos eram vagos e constantemente poderia haver questionamentos da legitimidade do mandatos do presidente.

Entretanto, mesmo com essas alterações promovidas no modelo norte americano que buscou reduzir a subjetividade e vagueza para o início desses processos de afastamento dos presidentes, Kasahara e Marsteintredet (2018) indicam que muitos textos constitucionais não especificam atos que poderiam levar a um juízo político, permitindo que o Legislativo possa adotar interpretações livres sobre o que constituiria um “crime grave” ou um “desrespeito à Constituição e às leis”, quanto mais genérica a razão maior a liberdade de interpretação concedida ao poder legislativo.

Peixoto Neto (2021) cita que no Peru o presidente pode, segundo artigo 113 item dois da Constituição, ser afastado por “permanente incapacidade moral ou física, declarada pelo Congresso”. Na Colômbia o senado poderá processar e julgar o presidente por delitos cometidos no exercício das funções ou por má-conduta (art. 175.2). No Chile a Câmara dos Deputados poderá julgar o presidente que tenha comprometido gravemente a honra ou a segurança da nação (art. 52, 2, a).

Na Argentina e no Paraguai o presidente pode ser deposto por “mal desempenho de suas funções”. Estrada (2019) apresenta que o libelo concluiu que o presidente paraguaio Fernando Lugo incorreu no mal desempenho de suas funções e por esse motivo teve seu mandato interrompido. A autora aponta ainda que a Constituição do Paraguai é muito breve sobre o que seria mal desempenho e que até 2012, ano do julgamento de Lugo, não havia

qualquer regulamentação desse *juicio* e competia ao Congresso Nacional executá-lo da forma como bem entendesse.

É nítido o alto nível de abstração das condutas do presidente que possam acarretar em um processo de *impeachment* e podem abrir espaço para destituições abruptas. Peixoto Neto (2021) afirma que a ausência de infração político-administrativa para motivar o processo de fragiliza a democracia. O autor, contudo, indica a atual Constituição do Brasil como a que apresenta maior segurança jurídica na capitulação das infrações, pois define de forma genérica quais seriam essas condutas no artigo 85 e há uma lei específica (1.079/50) que define os crimes de responsabilidade e o processo de julgamento.

Para Pérez-Liñán (2018) o *impeachment* presidencial desempenhou um papel visível no esgotamento do ciclo político mais recente na América Latina. Para o autor as constituições presidenciais incluíram o procedimento para lidar com “altos crimes e contravenções dos presidentes”, mas os casos de Fernando Lugo e Dilma Rousseff provam que lutas ideológicas muitas vezes prevalecem acima das considerações legais. Portanto, corrobora o argumento de que esse instrumento tem sido atualmente utilizado para realizar juízos políticos de presidentes indesejados e com ausência de infrações político-administrativa que subsidiem a interrupção do mandato.

Contudo, o autor propõe não denominar os movimentos atuais de golpe, pois traz três implicações negativas: sugere que os movimentos sociais que se mobilizaram em favor dos processos de *impeachment* na década de 1990 eram antidemocráticos; sinaliza que para opinião pública defender um golpe militar é moralmente equivalente a pedir um *impeachment*; e sugere que a principal ameaça à democracia no século XXI é o abuso do poder do Congresso. Portanto ele prefere denominar com golpe legislativo os movimentos em que o Congresso atua para legitimar uma operação militar contra o presidente. Desta forma, considera, por exemplo, a destituição de Zelaya, presidente de Honduras, em 2009 como golpe legislativo, mas o *impeachment* de Fernando Lugo, presidente do Paraguai, em 2012 não. O ponto central da análise de Pérez-Liñán é o cuidado em não deslegitimar o processo de afastamento sobretudo os movimentos das forças progressistas e os protestos sociais, mas o autor reconhece que há distorções no uso atual do *impeachment*:

Grandes maiorias da oposição usam impeachments ou declarações de incapacidade para destituir presidentes, invocando supostos crimes quando o Executivo é impopular, mas não quando o Executivo comanda taxas de aprovação sólidas. Dessa forma, os legisladores distorcem um dos princípios definidores das constituições presidenciais: os mandatos fixos dos presidentes e do congresso. (PÉREZ-LIÑÁN, 2018, p.11)

O autor conclui que o uso indiscriminado do *impeachment* pode produzir presidentes fracos e administrações frágeis, mas identifica que a principal ameaça a democracia é uma hegemonia presidencial, pois a longo prazo as reações a esse padrão podem estimular o apoio popular a presidentes muito fortes. Esse ponto merece atenção, pois, mesmo com esse apoio popular o fim das instabilidades políticas com o Legislativo, presidentes com minorias parlamentares continuarão a ter dificuldades em manejar suas coalizões, aprovar sua agenda de governo e construir um escudo legislativo para evitar que pedidos de *impeachment* prosperem, a variável institucional tem um peso fundamental para deposição ou não do presidente. Além disso, é necessário considerar o fator de ordem econômica como motivador para destituição do presidente que o fará perder tanto o apoio popular quanto legislativo, o voto econômico é uma variável que não pode ser desconsiderada. Portanto, um presidente que tenha somente apoio popular não conseguirá transpor crises com um legislativo no qual tem minoria e enfrente crises econômicas.

Quanto ao segundo questionamento é necessário destacar que a vontade do Legislativo em destituir os presidentes é insuficiente para o sucesso desse processo. Pérez-Liñán (2018) apresenta três variáveis que sustentam a instabilidade política de um governo: crescimento econômico fraco; manifestações em massa contra o governo, pois estes enfraquecem os executivos eleitos e fortalecem os opositores; e a radicalização das elites. Hochstetler (2007) aponta que o apoio popular é uma condicionante que deve estar presentes para que um presidente seja afastado. A autora afirma que três motivos são importantes para contestação do presidente: política econômica adotada; envolvimento pessoal em escândalos; e status minoritário no parlamento. Esses motivos apresentam fatores de risco para que o mandato possa ser interrompido, mas aponta que é fundamental o protesto de rua para afastar o presidente. Seu estudo indica que no Equador (1987 e 1992), Peru (1991/1992), Paraguai (1994) e Colômbia (1995/1996) onde as tentativas de destituir o presidente não tiveram apoio popular fracassaram. Portanto, os protestos de rua são importantes, ao menos nas etapas finais, para a queda presidencial.

A conclusão é que o sucesso do movimento para desconstituição de um presidente eleito precisa contar primeiramente com o interesse do Poder Legislativo. Além disso, precisa do apoio popular ou, ao menos, que não seja massivamente rejeitado pelo eleitorado. Acrescenta-se que para atender ao objeto do presente estudo é necessário analisar se o movimento do Poder Legislativo é baseado em uma infração político-administrativa cometida pelo presidente ou se utiliza o processo de afastamento para promover um golpe parlamentar em uma clara parlamentarização do presidencialismo, pois os motivos que levam o presidente

a sofrer pressões populares não configuram necessariamente um crime de responsabilidade, portanto uma conduta passível de *impeachment*.

Desta forma, tendo por base os conceitos trazidos entende-se que para caracterização desse fenômeno os seguintes fatores deverão estar reunidos: baixa popularidade, maioria legislativa favorável ao afastamento e ausência de infração político-administrativa do presidente. Na seção seguinte será feita a análise de dois casos ocorridos na América do Sul nos quais entende-se ter havido a conjunção desses fatores e que podem ser enquadrados como um golpe parlamentar.

3. PROCESSOS DE *IMPEACHMENT* NA AMÉRICA LATINA

É importante ressaltar que nem todos os afastamentos presidências ocorridos recentemente na América do Sul podem ser enquadrados como sendo um golpe parlamentar, pois além das características apontadas na seção anterior é imprescindível que todo processo seja conduzido pelo Poder Legislativo. Há casos em que os presidentes renunciaram antes mesmo de finalizar o processo de impedimento Pedro Pablo Kuczynski, Peru (2018); Evo Morales, Bolívia (2019); e Manuel Merino, Peru (2020). O afastamento de Manuel Zelaya, Honduras (2009) também não se adequa ao conceito, pois a sua destituição ocorreu com o auxílio das Forças Armadas.

A atuação do Poder Legislativo é preponderante em todo o processo, pois este detém a prerrogativa de conduzir todas as fases. A existência do interesse de uma oposição majoritária no legislativo para o afastamento do presidente precisa estar atrelada as outras circunstâncias favoráveis como a baixa popularidade, denúncias de corrupção atribuídas ao presidente ou a membros do governo e crise econômica são imprescindíveis para o sucesso do *impeachment*.

No entanto, mesmo que esse conjunto de circunstâncias estejam presentes o processo ainda sim poderá não prosperar. Isso ocorrerá quando existir um escudo legislativo de proteção ao presidente que impede a existência dos votos necessários para a destituição. Logo, o presidente, mesmo sofrendo pressão popular e do próprio Legislativo poderá manter-se no cargo caso detenha uma quantidade mínima de parlamentares na base governista para impedir que se alcance o número mínimo de votos para afastá-lo. Lameira (2019, p. 189-190) analisa esse fato da seguinte forma:

a oposição legislativa majoritária, de fato, é crucial para se explicar impeachments. Os presidentes que não contavam com o apoio da maioria legislativa, em decorrência de algum evento ou conjunto de eventos, tornaram-se alvos de uma aliança partidária estratégica cuja finalidade era removê-lo do cargo. Isso significa que essa ação coletiva somente foi possível porque ou não havia escudo legislativo para proteger o

seu mandato ou porque aquele escudo que existia se dissolveu da deserção dos partidos coligados.

Portanto, entende-se que essa proteção legislativa é fundamental para manutenção do mandato presidencial. Nesse ponto, reside uma outra diferença dos golpes militares, pois estes ocorrem uma imposição para a saída do presidente. Por sua vez, nos golpes parlamentares, não conseguindo um amparo institucional, o ato não se consuma.

Nos dois casos que serão analisados irá buscar-se constatar a existência dos fatores necessários para a ocorrência do golpe parlamentar indicados na seção anterior e evidenciar que os presidentes não tinham proteção legislativa necessária para barrar o processo.

3.1.Paraguai – Fernando Lugo, 2012. O Breve Hiato do Partido Colorado Fora da Presidência.

Fernando Lugo venceu o pleito eleitoral em 2008 pela *Aliança Patriótica para el Cambio (APC)* rompendo uma hegemonia de 61 anos do Partido Colorado, a sua pauta política era considerada de centro-esquerda. Segundo Estrado (2019), a coalizão incluía o Movimento Tekojoja (unión e igualdad) de onde provinha Lugo e o Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) que teve Federico Franco como seu vice-presidente.

Entretanto, a eleição no parlamento apontou um cenário difícil para o presidente. Os 45 senadores eleitos estavam divididos entre o Partido Colorado (15), PLRA (14), UNACE (9), Pátria Querida (4), Partido País Solidário (1), Partido Democrático (1) e Tekojoja (1). Na Câmara os 80 deputados eleitos estavam divididos entre o Partido Colorado (30), PLRA (29), UNACE (15), Pátria Querida (4), Partido Democrático (1) e Tekojoja (1). Lopez (2010) apontou dois problemas que Lugo enfrentou devido a eleição legislativa. O primeiro foi a tendência dos senadores e deputados do Partido Colorado e da UNACE em unir-se nas votações e debates parlamentares para formar uma oposição ao governo. O segundo foi a gerência de sua coalizão que o obrigava constantemente a negociar com a bancada do PLRA que oscilava ora em apoio e ora em oposição as pautas do governo.

Embora esse difícil cenário legislativo tenha se apresentado, Araújo e Pereira (2018) apontam que Lugo experimentou um crescimento econômico, embora não tenha conseguido distribuir significativamente a riqueza e encontrou dificuldades em efetuar a reforma agrária. No entanto, implementou políticas de distribuição de renda, ampliou o acesso à Educação e Saúde, mas, mesmo com esses avanços, não conseguiu uma posição sustentável no parlamento, mesmo com grande aprovação popular. Outro ponto de deficiência apontado por Estrada (2019)

era a ausência de meios de comunicação que dialogassem diretamente com a população do país sobre temas diversos, os grandes meios de comunicação eram controlados por grandes empresários que faziam oposição ao presidente. Araújo e Pereira (2018) indicam que oligopólio midiático controlado por sete grupos empresariais que atuam em negócios relacionados com a estrutura produtiva do país, sendo que o principal deles o Grupo *ABC Color* possuía laços com a *Asociación Rural del Paraguay* (ARP) e a *Unión de Gremio de la Producción* (UGP) que representam, respectivamente, os grandes produtores de soja e os agropecuaristas do país, eram fortes opositores de Lugo.

Além dos conflitos externos com a oposição que marcaram seu governo, houve conflitos interno, de um lado os movimentos populares e forças progressistas apoiavam a APC pressionavam por mais políticas públicas que tivessem impacto social; por outro, as lideranças do partido liberal pressionavam no sentido oposto (ESTRADA, 2019). A autora traz que durante seu mandato houve 23 tentativas de julgamento político, mas além do apoio oposicionista formado pelos liberais, o apoio de parcelas da sociedade paraguaia era fundamental. Mesmo com essa grande quantidade de pedidos, somente na vigésima quarta tentativa, após fortes pressão midiática e da Igreja Católica, além das ações da *Fiscalía* (Ministério Público) e conveniência do Poder Judiciário que o afastamento do presidente teve sucesso (ARAÚJO E PEREIRA, 2018).

Estrada (2019) indica quatro situações que tiveram relevância para a instauração do *juicio político* contra Fernando Lugo. A primeira foi a liberação do cultivo da semente de algodão transgênico Bolgadar BT, patenteada e comercializada pela transnacional Monsanto, que tem ampla presença no agronegócio paraguaio; a segunda foi a relação do governo com a transnacional Río Tinto Alcan que vinham negociando uma solicitação de fornecimento subsidiado de energia hidroelétrica para a instalação de uma planta fundidora de Alumínio, que utilizava energia hidroelétrica produzida por Itaipu; a terceira foi o de Ñacunday, um conflito de terra na cidade de mesmo nome; por fim, o Massacre de Curuguaty.

Llanos *et al* (2012) afirmam que o gatilho para o processo de impeachment foi a desocupação pela polícia de um assentamento de *carperos* (sem terra) nas imediações de Curuguaty, onze agricultores e seis policiais morreram, além de oitenta pessoas ficaram feridas. O massacre ocorreu após a execução de um mandato de busca por policiais em um acampamento com cerca de sessenta camponeses sem-terra que ocupavam um terreno reivindicando que este fosse destinado para a reforma agrária (ESTRADA, 2019). O presidente substituiu, em razão do ocorrido, seu ministro do Interior e o Chefe de Polícia por membros da Associação Nacional Republicana – Partido Colorado, maior partido de oposição, o que causou,

conforme Llanos *et al* (2012), críticas dos dois parceiros de coalizão de Lugo – a Frente Guasu, de esquerda, e o conservador PLRA. A heterogênea coalizão formada se dissolveu e o PLRA juntou-se a coalizão conservadora que se somou a poderosas forças externas, como os sindicatos empresarias, a hierarquia católica e boa parte da imprensa comercial. Desta forma, a houve a dissolução da base legislativa do presidente com a saída do maior partido e o cenário para a destituição do presidente estava formado.

A Constituição Paraguaia somente indica no artigo 225¹ quem poderá ser submetido ao *juicio politico* e o quórum necessário para instauração e julgamento. Desta forma, o rito do julgamento deve ser definido em cada caso e antes de iniciar o processo. O procedimento para o julgamento foi definido de forma sumária tanto pela Câmara quanto pelo Senado. O processo contra Lugo iniciou na manhã do dia 21 de junho de 2012 e terminou no dia seguinte com seu afastamento definitivo.

O deputado colorado Luis Gneiting apresentou o requerimento para responsabilizar o presidente pelos acontecimentos de Curuguaty e, conforme Monteiro (2018), o PLRA imediatamente apoiou o pedido. Em poucas horas a proposta foi aprovada com 76 votos a favor, um contra e três ausências. Com a adesão do PLRA Lugo não tinha mais o escudo legislativo, pois sua coalizão dissipou e junto com o Partido Colorado formou uma oposição legislativa suficiente para instaurar o processo, este foi enviado no mesmo dia para o Senado. Monteiro (2018, p. 79) indica as condutas apontadas na denúncia para a perda do mandato:

(...) falta de reação frente à morte dos 11 camponeses e seis policiais no enfrentamento de Curuguaty; autorização do uso das dependências do Comando de Engenharia das Forças Armadas da Nação, em 2009, para um ato político; autorização do uso de forças militares contra colonos em conflito de terras localizadas em Nacunday; não ter posto em prática uma política eficaz para diminuir a violência e, por último, ter apoiado o protocolo regional sobre o compromisso com a democracia no Mercosul sem ratificação parlamentar.

O documento foi lido na tarde do dia 21 de junho pela acusação, no dia seguinte a defesa teve duas horas para apresentar sua argumentação e provas, em seguida passou-se às

¹ DEL JUICIO POLITICO

Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.

La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

alegações e à votação (ESTRADA, 2019). O presidente teve cerca de 16 horas para fazer sua defesa perante o senado, o resultado da votação foi 39 votos pela condenação, 4 votos pela absolvição e 2 ausências. Ao final, o vice-presidente, Federico Franco, membro do PLRA, assumiu a presidência.

Estrada (2019) ainda aponta que não houve grandes manifestações favoráveis a Lugo e alguns atribuem isso a rapidez que foi conduzido o julgamento. Além disso, as organizações camponesas que o apoiavam estavam críticas após a morte dos camponeses em Curuguaty e com as trocas de cargos no Ministério do Interior e da Polícia Nacional. A grande propaganda midiática em apoio a sua destituição também foi importante para o desfecho do processo. Lugo ainda recorreu à Suprema Corte alegando o pouco tempo para fazer a defesa, mas o pedido foi sumariamente negado.

Monteiro (2018), elenca alguns motivos que enquadram a destituição de Lugo como um golpe: Interpretação casuística de lei e tentativa de criminalização do presidente de forma desproporcional; falta de apoio político no Parlamento e notória conspiração política para a deposição; e omissão da mais alta corte do país em relação ao direito de ampla defesa do presidente, previsto na Constituição, declarando legal um processo de destituição do chefe de Estado e de governo realizado em questão de horas.

Lugo, portanto, foi alvo de um golpe parlamentar que ocorreu devido a uma momentânea queda de popularidade em razão do Massacre de Curuguaty no qual o presidente recuou às forças conservadoras fato que gerou um afastamento da sua base de apoio progressista; a oposição legislativa majoritária, pois o PLRA rapidamente se aliou à oposição liderada pelo Partido Colorado e formou uma maioria suficiente para instaurar o processo de *impeachment*; e a ausência de infração política-administrativa, pois o documento acusatório listou onze condutas de maneira genérica e não houve provas da participação direta do presidente nos atos indicados.

Após a queda de Fernando Lugo o seu vice, Federico Franco (PLRA), completou o mandato. Nas eleições de 2013 o Partido Colorado voltou a ocupar a presidência do país com a vitória de Horácio Cartes, o partido também venceu as eleições de 2018 com Mario Abdo Benítez. A vitória de Lugo foi apenas um breve hiato do Partido Colorado fora da presidência.

3.2. Brasil – Dilma Rousseff, 2016. A Interrupção da Hegemonia da Esquerda no Brasil

Dilma tornou-se a primeira mulher eleita presidente do Brasil em 2010 ao concorrer pelo Partido do Trabalhadores (PT) e vencer José Serra do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Em 2014 foi reeleita após vencer Aécio Neves (PSDB), por uma pequena margem de votos em uma disputa eleitoral bastante polarizada. O PT conquistara seu quarto mandato presidencial consecutivo, já havia vencido com Luiz Inácio Lula da Silva (2002 e 2006) e Dilma (2010), consolidando a hegemonia da esquerda no Brasil, visto que das sete eleições realizadas desde a redemocratização o partido vencera quatro.

Contudo, a presidente, em 31 de agosto de 2016, teve o segundo mandato interrompido após julgamento perante o Senado Federal do processo de *impeachment*. A justificativa para o afastamento foi a prática de crime de responsabilidade por violações de normas orçamentárias. O processo que afastou a presidente foi e ainda é alvo de intenso debate quanto a sua legalidade. O Tribunal Internacional da Democracia reuniu-se no Rio de Janeiro nos dias 19 e 20 de julho de 2016 e concluiu que o processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff constituiu Golpe de Estado. Barroso (2022, p. 43), ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) que já integrava a corte durante o processo de *impeachment*, resume a real motivação do *impeachment*:

A presidente Dilma Rousseff foi temporariamente afastada do cargo em 12 de maio de 2016, após autorizada a instauração do procedimento de *impeachment*, sendo definitivamente destituída pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016. A justificativa formal foram as denominadas “pedaladas fiscais” – violação de normas orçamentárias -, embora o motivo real tenha sido a perda de sustentação política.

Outros motivos também ajudam a explicar o processo de afastamento da presidente e o porquê ele pode ser considerado um golpe parlamentar. Guilherme (2017) afirma que o PSDB após o insucesso nas urnas passou a percorrer o caminho golpista, pois contestou o legítimo resultado das eleições e acusou os vitoriosos de fraude eleitoral. O suposto vício alegado girava em torno da contabilização dos votos pela urna eletrônica. O partido derrotado requereu em 30/10/2014, três dias após a realização do segundo turno, que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) realizasse auditoria nas urnas eletrônicas alegando que a sociedade desconfiava do resultado das eleições². O próprio PSDB reconheceu um ano mais tarde que não houve irregularidade no pleito³. Entretanto, durante esse período, a legitimidade do governo foi posta em dúvida sistematicamente pelos integrantes do partido e da oposição. Santos (2017)

² <https://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>

³ <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2015/Novembro/plenario-do-tse-psdb-nao-encontra-fraude-nas-eleicoes-2014>

argumenta que é pressuposto à garantia da estabilidade para a democracia que os perdedores aceitem a derrota eleitoral.

Somada a desconfiança imposta pelos derrotados, outro problema enfrentado pela presidente foi a formação de sua coalizão governamental. Carlogmano *et al.* (2019), apontam que em 2014 o Brasil tinha o maior número de partidos efetivos no Legislativo do mundo o que dificultava consideravelmente a formação e gerenciamento da coalizão do governo. A Câmara dos Deputados é composta por 513 deputados, o PT elegeu 68 e o Partido do Movimento Democrático (PMDB), partido do vice-presidente Michel Temer, 65. Desta forma, era necessário negociar com outros partidos para formar uma base de apoio governista e conseguir aprovar medidas legislativa. No início do segundo mandato a coalizão governista contava com dez partidos (PT, PMDB, PC do B, PDT, PR, PRB, PP, PROS, PSD e PTB) totalizando 328 deputados federais.

Em tese, a presidente não teria problemas na implementação da agenda legislativa, mas o gerenciamento da coalizão foi um grande problema enfrentado. A relação entre PT e o PMDB nunca foi pacífica e isso ficou evidente no início do mandato na eleição para presidente da Câmara dos Deputados que colocou os partidos em lados opostos. Eduardo Cunha (PMDB) foi eleito obtendo 267 votos enquanto Arlindo Chinaglia (PT) recebeu 136 votos. Cunha, mesmo sendo do maior partido da coalizão governista afirmou, segundo Carlomagno *et al* (2019), que a Casa teria um caráter “proativo” e “independente”. Estrada (2019) aponta que ele desde o início assumiu uma clara postura de hostilidade e enfrentamento com o governo, sendo responsável pelas chamadas pautas-bomba⁴, que geravam gastos e minavam o ajuste fiscal proposto por Dilma. Essa primeira derrota para a presidente foi importante para o desenrolar do *impeachment*, pois, segundo a legislação brasileira, cabe ao presidente da Câmara o poder para colocar em votação o processo.

Na parte econômica e social Dilma foi eleita com a promessa de manter o projeto de desenvolvimento econômico, além de manter e ampliar a política de distribuição de renda (ESTRADA, 2019). No entanto, a presidente nomeou o liberal Joaquim Levy para Ministro da Fazenda que promoveu profundo ajuste fiscal com cortes orçamentários, esse fato resultou em um aumento das críticas oposicionistas acusando-a de “estelionato eleitoral” e a presidente viu sua popularidade despencar. A política econômica adotada, conforme argumenta Estrada (2019), onerava os trabalhadores pela crise econômica em curso, pois contava com decretos

⁴ <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/em-retaliacao-ao-governo-cunha-monta-pauta-bomba-na-camara/>

que reduziram direitos trabalhistas e previdenciários, afetando os setores de mais baixa renda da sociedade.

A presidente, em razão da sua rápida queda de popularidade, iniciou o ano de 2015 com intensos protestos de rua promovidos pela classe média e com apoio explícito dos grandes meios de comunicação, fato recorrente durante o ano. A pauta comum era o pedido de *impeachment*. No período em questão, a Polícia Federal intensificou uma série de investigações juntamente com juízes e promotores do Paraná, operação que ficou conhecida como “Lava-Jato” e tinha o objetivo de investigar políticos de diversos partidos que formavam a base de apoio da presidente. Em que pese Dilma não ter sido alvo dessa operação teve seu governo diretamente afetado, pois diversos integrantes do seu partido estavam sendo investigados, inclusive o ex-presidente Lula, fiador de sua campanha.

Todos esses fatores combinados acuaram a presidente e diminuíram substancialmente sua base de apoio legislativa. Somando com a profunda crise econômica, baixa popularidade e com intensas e constantes pressões sociais estava criado o cenário para os pedidos de afastamento. Guilherme (2017) argumenta que a saída mais viável para a destituição da presidente seria a realização do golpe que se configurou por meio do Congresso, com apoio concreto do judiciário. Michel Temer (PMDB), vice-presidente, e Eduardo Cunha (PMDB) se aliaram à oposição de direita, rompendo a coalizão governista. O autor afirma que as acusações atribuídas não se deveram à corrupção, pois não houve denúncia pessoal à presidente, foram utilizadas supostas irregularidades administrativas em razão do descumprimento de leis orçamentárias. Destaca-se que para instaurar um processo de *impeachment* é preciso que o presidente tenha incorrido em uma das condutas tipificadas como crimes de responsabilidade previstas no artigo 85 da CF/88 e na Lei 1.079/50. Esse foi o caminho utilizado pelos seus opositores.

A justificativa legal encontrada para destituir a presidente foi o descumprimento de leis orçamentárias ao praticar pedaladas fiscais para cobrir gastos com programas sociais. A denúncia narrou que o governo contraiu empréstimos junto aos bancos públicos para arcar com tais despesas sem recursos disponíveis para custear. Além disso, foi acusada de editar decretos de suplementação orçamentária sem autorização do Congresso. Entretanto, Monteiro (2018) aponta que tais decretos não criaram gastos, mas os remanejaram e as pedalas fiscais não foram empréstimos, mas atrasos em pagamentos. Além disso, tais práticas eram adotadas por presidentes anteriores e que nunca haviam sido questionadas pelo Congresso. Em suma, não havia uma base sólida de acusações para destituir a presidente.

O estopim para o *impeachment* ocorreu em dezembro de 2015 quando deputados petistas rejeitaram o arquivamento de um processo em que Eduardo Cunha era réu na Comissão de Ética da Câmara Federal. O presidente da Câmara acatou os pedidos de *impeachment* formulados pela oposição. O movimento foi uma retaliação de Cunha contra o governo que não apoiou o arquivamento de sua denúncia. Após autorização da Câmara dos Deputados para instauração do processo, a presidente foi afastada do cargo em 12 de maio de 2016. Posteriormente, teve seu afastamento definitivo confirmado pelo Senado Federal em 31 de agosto de 2016 por 61 votos favoráveis e 20 contras.

Um outro fato que merece destaque nesse processo e que apresenta mais um indicativo de sua ilegalidade foi a manutenção dos direitos políticos da presidente. A Constituição Federal, em seu artigo 52, determina:

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

(...)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Logo, o presidente condenado por crime de responsabilidade deverá ter seus direitos políticos suspensos por 8 anos. No entanto, senadores aliados à presidente solicitaram uma segunda votação tão somente para deliberar acerca desse tema, o pedido foi acatado pelo ministro Ricardo Lewandowski, então presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), que presidia a sessão. Senadores de oposição alegaram inconstitucionalidade e ameaçaram levar a matéria ao STF, mas recuaram, pois a corte poderia anular todo o processo. No final da votação foram 42 votos favoráveis à inabilitação política e 36 contrários, como o quórum mínimo não foi atingido, os direitos políticos foram mantidos. Esse fato revela mais uma vez o vício completo do processo, pois se havia a certeza dos crimes de responsabilidade a inabilitação política deveria ocorrer, é uma das consequências da condenação. Além disso, 16 senadores que votaram a favor do afastamento da presidente foram contra a perda dos direitos político. Esse fato corrobora o argumento que o objetivo já havia sido alcançado, a destituição da presidente.

Um último ponto e que é decisivo para a instauração do processo de *impeachment* foi a deterioração da coalizão governista que acarretou a perda do escudo legislativo necessário para evitar o processo. Ao longo do mandato os partidos que formaram o bloco governista

romperam com a coalizão, especialmente o PMDB e PP que possuíam duas das maiores bancadas com 67 e 45 deputados, respectivamente. Além destes, o PROS⁵ e PRB⁶, PTB⁷ e PSD⁸ também saíram do governo e anunciaram votos favoráveis ao *impeachment*. De todas as bancadas partidárias presentes na coalizão original apenas o PT e o PC do B votaram integralmente contra o *impeachment*⁹. O PDT orientou voto contrário, mas 6 dos 19 deputados votaram favoravelmente. O manejo da coalizão certamente foi decisivo para o afastamento da presidente, pois ela obteve apenas 137 votos contrários ao *impeachment*, menos da metade da quantidade presente no início do mandato. Se tivesse uma melhor gerencia da coalizão certamente teria se mantido no cargo, mesmo com toda a pressão envolvida. A proteção institucional é determinante para o sucesso ou não do *impeachment*.

Por fim, conclui-se que Dilma foi alvo de um golpe parlamentar que ocorreu devido a uma queda abrupta de sua popularidade combinado com frequentes protestos de rua favoráveis ao seu *impeachment*; a ampla oposição legislativa formada no Congresso, pois o PMDB rompeu a coalizão, aliou-se a oposição e virou o principal articulador do processo de afastamento com postura ativa durante todo o processo do presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, e o vice-presidente do país, Michel Temer; e houve ausência de infração política-administrativa, pois o documento acusatório baseou-se em uma interpretação casuística da norma ao atribuir o descumprimento de normas orçamentárias, quando a intenção era retirar do cargo uma presidente indesejada pelo Parlamento e que contava com alta reprovação popular.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *impeachment* tem sido utilizado na América Latina com uma ferramenta para destituir presidentes, esse movimento é denominado de parlamentarização do presidencialismo ou golpe parlamentar.

Esse fenômeno pode representar no futuro um perigo para a democracia, pois a utilização indiscriminada desse mecanismo para depor presidentes assemelhando-se ao voto de desconfiança próprio do regime parlamentarista representa um avanço do Parlamento na

⁵ <https://www.camara.leg.br/noticias/485868-pros-anuncia-que-maioria-da-bancada-vai-votar-pelo-impeachment>

⁶ <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/presidente-do-prb-anuncia-que-bancada-votara-pelo-impeachment.html>

⁷ <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/bancada-do-ptb-decide-votar-favor-favor-do-impeachment-de-dilma.html>

⁸ <https://g1.globo.com/politica/processo-de-impeachment-de-dilma/noticia/2016/04/bancada-do-psd-decide-que-vai-votar-favor-do-impeachment.html>

⁹ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-04/impeachment-de-dilma-saiba-como-votou-cada-um-dos-partidos-na-camara>

condução política desses países sem que haja uma reforma política para alterar o sistema de governo, pois retira da população o poder de escolher seu representante.

É imperioso que haja um aperfeiçoamento no procedimento de *impeachment*, pois conforme demonstrado nesse trabalho em diversos países latino-americanos as ações passíveis de acarretar um juízo político são dotadas de alta abstração e dão margem interpretativa ao Legislativo definir as condutas que se enquadram como crime de responsabilidade através de uma interpretação casuística da Constituição.

Uma forma de reduzir essas interrupções drásticas de mandatos presidências na América-Latina é a divisão de responsabilidade entre o Poder Executivo e Poder Legislativo, assemelhando-se ao proposto por Kasahara e Marsteintred (2018) no qual a destituição do presidente por motivo exclusivamente político, acarretaria novas eleições e complementarmente o presidente poderia convocar novas eleições (simultaneamente para o Legislativo e Executivo) quando ameaçados por remoção. Um exemplo similar a esse modelo é o presente na Constituição do Equador de 2008 que inseriu a possibilidade da chamada “morte cruzada” nos artigos 130 e 148¹⁰:

Art. 130.- La Asamblea Nacional podrá destituir a la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes casos:

1. Por arrogarse funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional.

2. Por grave crisis política y conmoción interna.

En un plazo de setenta y dos horas, concluido el procedimiento establecido en la ley, la Asamblea Nacional resolverá motivadamente con base en las pruebas de descargo presentadas por la Presidenta o Presidente de la República.

Para proceder a la destitución se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional. De prosperar la destitución, la Vicepresidenta o Vicepresidente asumirá la Presidencia de la República.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación de la resolución de destitución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos periodos. La instalación de la Asamblea Nacional y la posesión de la Presidenta o Presidente electo tendrá lugar de acuerdo con lo previsto en la Constitución, en la fecha determinada por el Consejo Nacional Electoral.

Art. 148.- La Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos.

¹⁰ https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la Presidenta o Presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo.

Antes dessa alteração constitucional, diversos presidentes tiveram seus mandatos interrompidos, exemplo de Mahuad (2000) que sofreu um golpe civil/militar graça a uma aliança de grupos indígenas com um setor das Forças Armadas. O presidente buscou refúgio na Embaixada do Chile, condenou o que chamou de golpe de estado, mas apoiou a posse de seu vice Noboa que foi ratificada pelo Congresso após este declarar que Mahuad abandonou suas funções presidenciais. Segundo o relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos¹¹ a deposição de Mahuad constituiu uma violação dos princípios básicos do direito internacional nas Américas e dos direitos consagrados na Convenção Americana.

Outro exemplo foi Abdala Bucaram eleito com um discurso nacionalista e contra as oligarquias equatorianas, mas, conforme Méndez Ortiz (2017), no seu governo propôs adotar uma série de medidas neoliberais que prejudicariam os setores populares, pois haveria menos investimento público. O autor ressalta que as políticas sequer tinham se concretizado, ainda estavam em fase de planejamento mesmo assim o presidente sofreu, em fevereiro de 1997 insurreições populares culminando com uma paralização nacional. Bucaram permaneceu apenas 186 dias no cargo, quando foi destituído por um golpe do Congresso Nacional no mesmo ano sob alegação de que padecia de insanidade mental, contudo não havia qualquer exame médico que comprovasse tal acusação. Após a inserção desses dispositivos na Constituição do Equador nenhum mandato interrompido, foram três presidentes Rafael Correa (2007-2017), Lenin Moreno (2017-2021) e o atual presidente Guillermo Lasso eleito em 2021.

Os conflitos entre Legislativo e Executivo são recorrentes e não há um desenho ideal que resolva tal questão, portanto, proponho dois modelos que podem mitigar esses impasses e ambas podem coexistir no mesmo ordenamento. O primeiro é a possibilidade de convocação de um *recall* quando houver um impasse intransponível entre os poderes para avaliar a continuidade do mandato do presidente e dos membros do legislativo. A iniciativa da convocação caberia a qualquer um dos Poderes, com a concordância do outro e somente poderia ser feita uma vez em cada legislatura. Entretanto, caberia a população, legítima detentora do poder, optar pela continuidade ou não dos mandatos. Deste modo, não competiria a nenhum

¹¹ OEA, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Relatório sobre o Equador, 2000. Disponível em <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99eng/Chapter4a.htm>.

dos agentes políticos a destituição dos membros de outro poder, mas a população que os elegeu. Tal proposta é coerente, pois no presidencialismo a eleição é direta e a mesma autoridade que elegeu seus representantes deverá optar pela continuidade ou não dos mandatos. O *recall* não é uma novidade em sistemas presidencialistas, pois a Constituição do México tem essa previsão.

A justificativa do primeiro modelo se deve ao fato de que nos sistemas presidencialistas os presidentes dificilmente conseguem se eleger com maioria legislativa do seu partido, sempre devem manejar extensas coalizões, algumas delas muito heterogêneas, como nos dois casos analisados e parece bastante razoável que o custo pelo fracasso político do presidente recaia sobre todos que compõem a coalizão governamental. Freitas (2016) define que coalizão governamental ocorre quando os partidos firmam acordo para integrar o governo, dividem o poder ocupando pastas ministeriais e dividem os ônus e bônus de fazer parte do governo. Desta forma, o Poder Executivo precisará negociar uma agenda de governo que também atenda aos interesses da coalizão, ante a possibilidade de ter frustrado seu plano governamental. A autora denomina essa forma de construção de agenda como presidencialismo da coalizão para reforçar a ideia de que a agenda apresentada pelo Executivo já está negociada com a coalizão governamental. Desta forma, evitaria que partidos da coalizão governamental participassem do processo de destituição do presidente por motivos políticos e, posteriormente, compusessem o novo governo. Logo, um presidente não poderá perder seu mandato por conduzir mal sua política governamental, caberá o eleitor fazer tal avaliação.

Ao presidente e aos membros do Congresso somente caberá a possibilidade de convocar o *recall* sem a previsão de destituição de integrantes do outro poder para não ocorrer algo similar do Equador em que o presidente, Guilherme Lasso, utiliza o instituto da “morte cruzada” para pressionar o parlamento a aprovar suas medidas legislativas. Recentemente o presidente proferiu a seguinte declaração: “Se voltarem a bloquear as leis, devemos ir para a “morte cruzada”. O decreto já está pronto”¹².

O segundo modelo é referente ao processo de *impeachment*. Este somente poderá ocorrer em decorrência de infração política-administrativa eliminando qualquer tipificação aberta que dê margem para o parlamento enquadrar a conduta do presidente como sendo ou não crime de responsabilidade. A Constituição do Paraguai, por exemplo, permite o afastamento por mal desempenho de suas funções; no Brasil, a lei 1.079/50 no artigo 9º, 7, configura crime proceder de modo incompatível com a dignidade, honra e decoro do cargo. A reformulação das tipificações é imprescindível para dar maior segurança jurídica. Os ritos procedimentais

¹² <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/10/tensao-politica-no-equador-leva-presidente-a-acenar-com-morte-cruzada.shtml>

também devem estar previstos no texto constitucional ou em lei infraconstitucional, para evitar que a cada processo o Parlamento estabeleça um trâmite diferente. Por fim, caso haja o afastamento definitivo do presidente, o vice-presidente assume, mas será obrigado a convocar novas eleições para a escolha de presidente e vice, a fim de que não haja vacância no cargo durante a transição para o novo governo.

Portanto, o *impeachment* deve ser uma ferramenta utilizada em casos extremos, por razões estritamente legais e vinculadas a infrações político-administrativas com o intuito de dar uma maior segurança jurídica ao presidente eleito no curso de seu mandato e evitar constantes instabilidades políticas em decorrência de naturais embates e divergências existentes entre o Poder Executivo e Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

ARAÚJO, M. A.; PEREIRA, V. S. **Rupturas, neogolpismo e América Latina: uma análise sobre Honduras, Paraguai e Brasil.** Revista Katálysis, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 125-136, jan./abr. 2018.

BARROSO, L. R. (2022). **A Democracia sob pressão: o que está acontecendo no mundo e no Brasil.** *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (1), 33–56. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/5>.

BOTELHO, João Carlos Amoroso; BARRETOS, Maria LP. **Sob pressão: uma análise qualitativa comparativa das interrupções de mandato presidencial na América Latina durante os anos 2010.** In: 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2020, João Pessoa – Paraíba. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2021/01/sob-pressao-analise-qualitativa-comparativa-das-interrupcoes.pdf>.

CARLOGMANO, Márcio Cunha; CARVALHO, Valter Rodrigues de; VIANA, João Paulo Saraiva Leão. **Presidencialismo de Coalizão em Tempos de Crise Institucional: Relação Executivo-Legislativo nos Governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016- 2018).** Revista Política Hoje, [S.l.], v. 28, n. 2, p. 59-78, dez. 2019. ISSN 0104-7094. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/244088>>.

ESTRADA, Paola. **Neogolpismo na América Latina: uma análise comparativa do Paraguai (2012) e do Brasil (2016)**. 2019. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/D.84.2019.tde-17122019-153041>

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo da coalizão**/Andréa Freitas – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. 150 p. : il./ 23 cm.

GUILHERME, Cássio Augusto Samogin Almeida. **De Dilma a Temer: da crise do lulismo ao golpe do pemedebismo**. SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, v. 29, 2017. Disponível em:

http://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502040383_ARQUIVO_ArtigoCompleto-Anpuh2017-deDilmaaTemer.pdf

HOCHSTETLER, Kathryn. **Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul**. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 72, p. 09-46, 2007.

KASAHARA, Yuri; MARSTEINTREDET, Levi. **Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios?: Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina**. *Revista de Ciências Sociais, Fortaleza*, v. 49, n. 1, p. 30-54, mar./jun. 2018. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32394>.

LAMEIRA, Rafael Fantinel. **Por que caem os presidentes? Rejeição Popular, Oposição Majoritária e Impeachments no Brasil (1990-2018)**. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/217440>.

LLANOS, Mariana; DETLEF, Nolte; CORDULA, Tibi Weber. **Paraguai: golpe ou voto de desconfiança?**. *Conjuntura Austral* 3.14 (2012): 4-17. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/33868/23403>.

LÓPEZ, Magdalena. **La restauración del orden democrático en Paraguay. Apuntes para entender el triunfo de Fernando Lugo dentro de una larga transición inconclusa.** Desafíos, v. 22, n. 2, p. 71-107, 2010. Disponible em: <https://www.redalyc.org/pdf/3596/359633168004.pdf>.

MÉNDEZ ORTIZ, Heinz Geovanny (2017). **La presidencia de Abdalá Bucaram y su incidencia en la inestabilidad política del Ecuador durante el periodo de agosto 1996 a febrero 1997.** Proyecto de Investigación presentado como requisito previo a la obtención del Título de Licenciado en Ciencias de la Educación, mención Ciencias Sociales. Carrera de Ciencias Sociales. Quito: UCE. 113 p. Disponible em: <http://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/11471>.

MONTEIRO, Leonardo Valente. **Os neogolpes e as interrupções de mandatos presidenciais na América Latina: os casos de Honduras, Paraguai e Brasil.** Revista de Ciências Sociais, Fortaleza, v. 49, n. 1, p. 55-97, mar./jun. 2018. Disponible em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32395>

PEIXOTO NETO, Adwaldo Lins. **Quando punir os presidentes? Uma resposta à teoria constitucional do *impeachment* a partir das contribuições do modelo doutrinário axiológico garantista de Luigi Ferrajoli.** In: Revista Populus/Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, Escola Judiciária Eleitoral – nº 11, p. 13- 64, 2021.2 – Salvador: Tribunal Regional Eleitoral da Bahia, 2021 – Semestral. Disponible em: https://eje.tre-ba.jus.br/pluginfile.php/382/mod_page/content/244/REVISTA%20POPULUS-11%20-%20final.pdf?time=1639688300405.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. **Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century.** 2018. Revista Brasileira de Ciência Sociais, vol. 33, nº 97/2018. <https://doi.org/10.1590/339801/2018>

SANTANO, Ana Claudia y CORONA NAKAMURA, Luis Antonio. **La parlamentarización de los sistemas presidencialistas y los derechos políticos de presidentes democráticamente elegidos: Una visión desde los derechos humanos.** *Estudios constitucionales* [online]. 2020, vol.18, n.2, pp.335-361. ISSN 0718-5200. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002020000200335>.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos, 1935. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**/Wanderley Guilherme dos Santos. – Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. 188 p.

VALDES. Diego. **La parlamentarización de los sistemas presidenciales**. México, 2008. Universidade Nacional Autónoma de México El Colegio Nacional. Disponível em: <http://ru.juridicas.unam.mx:80/xmlui/handle/123456789/11488>