

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS (ELA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS
COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

HENRIQUE SALLES PINTO

**CONTROLE LEGISLATIVO PRÉ E PÓS-IMPEACHMENT EM
DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS**
Um Estudo Comparado entre Brasil e Paraguai

**BRASÍLIA-DF
2021**

**CONTROLE LEGISLATIVO PRÉ E PÓS-IMPEACHMENT EM
DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS**
Um Estudo Comparado entre Brasil e Paraguai

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA), Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para obtenção do título de Doutor.

Orientador: Professor Doutor Camilo Negri

BRASÍLIA-DF
2021

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS (ELA)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS
COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

TESE DE DOUTORADO

**CONTROLE LEGISLATIVO PRÉ E PÓS-IMPEACHMENT EM
DEMOCRACIAS LATINO-AMERICANAS**

Um Estudo Comparado entre Brasil e Paraguai

Autor: Henrique Salles Pinto

BANCA EXAMINADORA:

Titulares:

Prof. Dr. Camilo Negri – Orientador

Profa. Dra. Elisa Ribeiro Pinchemel

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro

Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro

Suplente:

Prof. Dr. Franco de Matos

RESUMO

Este trabalho visa compreender como o controle legislativo se desenvolve antes e depois dos processos de *impeachment* dos Chefes do Poder Executivo, assunto ainda pouco estudado pela teoria democrática. Os casos de Fernando Lugo e Dilma Rousseff no Paraguai e no Brasil respectivamente foram escolhidos como referência para análise devido às semelhanças dos processos que proporcionaram a perda dos mandatos desses presidentes. Apresentados alguns dos interesses que motivaram os recentes *impeachments* na América Latina, com ênfase nas relações hegemônicas do continente e na função que a mídia exerce para promovê-las, a pesquisa constatou semelhanças na história e na participação do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nos referidos *impeachments*, partidos que apenas chegaram à Presidência da República de seus respectivos países por meio da Vice-Presidência, exatamente após o juízo político dos presidentes eleitos. Com base nessas experiências, elaborou-se o conceito de neoaliados, os quais compuseram a aliança vencedora nas eleições, por um lado, mas que, por outro lado, atuaram como adversários do presidente que ajudaram a eleger em muitas oportunidades, à semelhança de partidos não-aliados. Ao final, propôs-se a tese de que a análise do controle legislativo pode proporcionar a identificação de neoaliados ao longo das legislaturas, o que contribui para que governos avaliem o custo-benefício de suas alianças partidárias, as quais podem ser revistas preventivamente, caso necessário, a fim de evitar processos de *impeachment* como os mencionados. Com esse entendimento, portanto, considerou-se que o monitoramento constante do controle legislativo pode viabilizar mais estabilidade aos presidencialismos de coalizão dos países latino-americanos.

Palavras-chave: controle legislativo; parlamento; juízo político; *impeachment*; partidos neoaliados; estudos comparativos; Paraguai; Brasil.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo comprender cómo se desarrolla el control legislativo antes y después de los procesos de juicio político de los Jefes del Poder Ejecutivo, un tema aún poco estudiado por la teoría democrática. Los casos de Fernando Lugo y Dilma Rousseff en Paraguay y Brasil respectivamente fueron elegidos como referencia para el análisis debido a las similitudes en los procesos que llevaron a la pérdida de los mandatos de estos presidentes. Habiendo presentado algunos de los intereses que motivaron los recientes juicios políticos en América Latina, con énfasis en las relaciones hegemónicas del continente y el papel que juegan los medios de comunicación para promoverlas, la investigación encontró similitudes en la historia y participación del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) en dichos juicios políticos, partidos que solo llegaron a la Presidencia de la República de sus respectivos países a través de la Vicepresidencia, exactamente después del juicio político de los presidentes electos. A partir de estas experiencias se elaboró el concepto de neoaliados, que formaron la alianza ganadora en las elecciones, por un lado, pero, por otro lado, actuaron como opositores al presidente que ayudaron a elegir en muchas oportunidades, igual a los partidos que no eran aliados. Al final, se propuso la tesis de que el análisis del control legislativo puede posibilitar la identificación de neoaliados a lo largo de las legislaturas, lo que contribuye para que los gobiernos evalúen el costo-beneficio de sus alianzas de partidos, las cuales pueden ser revisadas preventivamente, en caso de necesidad, para evitar procesos de juicio político como los mencionados. Con este entendimiento, por lo tanto, se consideró que el monitoreo constante del control legislativo puede proporcionar mayor estabilidad a los presidencialismos de coalición de los países latinoamericanos.

Palabras clave: control legislativo; parlamento; juicio político; *impeachment*; partidos neo aliados; estudios comparativos; Paraguay; Brasil.

ABSTRACT

This dissertation aims to understand how legislative control develops before and after the impeachment processes of the Heads of the Executive Branch, a subject still little studied by the democratic theory. The cases of Fernando Lugo and Dilma Rousseff in Paraguay and Brazil respectively were chosen as a reference for analysis due to the similarities in the processes that led to the loss of these presidents' terms of office. Having presented some of the interests that motivated the recent impeachments in Latin America, with an emphasis on the hegemonic relations of the continent and the role that the media plays to promote them, the research found similarities in the history and participation of the Authentic Liberal Radical Party (PLRA) and of the Brazilian Democratic Movement Party (PMDB) in the said impeachments, parties that only came to the Presidency of the Republic of their respective countries through the Vice-Presidency, exactly after the political judgment of the elected presidents. Based on these experiences, the concept of neo allies was elaborated, which formed the winning alliance in the elections, on the one hand, but, on the other hand, acted as opponents of the president who helped to elect in many opportunities, similar to parties that are not allies of the president. In the end, it was proposed the thesis that the analysis of legislative control can provide the identification of neo allies throughout the legislatures, which contributes for governments to evaluate the cost-benefit of their party alliances, which can be preventively reviewed, if necessary, in order to avoid impeachment processes such as those mentioned. With this understanding, therefore, it was considered that the constant monitoring of legislative control can enable more stability to the coalition presidentialisms of Latin American countries.

Key words: legislative control; parliament; political judgment; impeachment; neo allies parties; comparative studies; Paraguay; Brazil.

Lista de Tabelas, Quadros e Gráficos

Tabelas

3.1. Opinião Pública no Paraguai, 2008	45
3.2. Medidas Provisórias editadas desde a EC 32/2001 até abril/2020	48
3.3. O apoio à democracia por país latino-americano e ano (1995 a 2018)	52
4.1. Disponibilidade de artigos eletrônicos na residência	66
4.2. Entrevistados que utilizam artigos eletrônicos (classificação por faixa etária)	66
5.1. Opinião dos paraguaios sobre o presidente Federico Franco em julho de 2012	82
5.2. Opinião dos paraguaios sobre o ex-presidente Fernando Lugo em julho de 2012	82
5.3. Avaliação do governo Temer	84
5.4. Comparação entre os governos de Michel Temer e Dilma Rousseff (julho de 2017)	84
6.1. Desempenho do PLRA em eleições para presidente do Paraguai (1993 a 2018)	90
6.2. Desempenho do PMDB em eleições para presidente do Brasil (1989 a 2018)	92
6.3. Desempenho da ANR, do PLRA e da UNACE em eleições para a Câmara de Senadores do Paraguai (1993 a 2018)	94
6.4. Desempenho da ANR e do PLRA em eleições para a Câmara de Deputados do Paraguai (1993 a 2018)	95
6.5. Bancadas de PMDB, PT, DEM e PSDB no Senado Federal do Brasil em legislaturas com todos os parlamentares eleitos a partir da Constituição de 1988 (1995 a 2019)	97
6.6. Bancadas de PMDB, PT, DEM e PSDB na Câmara dos Deputados do Brasil em legislaturas com todos os parlamentares eleitos a partir da Constituição de 1988 (1995 a 2019)	98
6.7. Como votaram os partidos da coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições de 2014 (Câmara dos Deputados)	100
6.8. Como votaram os partidos da coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições de 2014 (Senado Federal)	101
6.9. Como votaram os partidos no juízo político de Fernando Lugo (Câmara de Senadores)	103
8.1. Períodos anterior e posterior ao impeachment de	

Fernando Lugo e Dilma Rousseff (em meses)	120
8.2. Número de parlamentares de Brasil e Paraguai, por casa legislativa	120
8.3. Proporção de pedidos de informações da Câmara de Senadores do Paraguai (total de controle/mês)	128
8.4. Proporção de pedidos de informações da Câmara de Deputados do Paraguai (total de controle/mês)	128
8.5. Proporção de propostas de fiscalização e controle no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	130
8.6. Proporção de propostas de fiscalização e controle na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	130
8.7. Proporção de convocações de autoridades no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	131
8.8. Proporção de convocações de autoridades na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	131
8.9. Proporção de requerimentos de informações no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	132
8.10. Proporção de requerimentos de informações na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	132
8.11. Proporção de requerimentos de audiências públicas no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	133
8.12. Proporção de requerimentos de audiências públicas na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)	133
8.13. Quantidade de controle do tipo alarme e patrulha na Câmara de Senadores do Paraguai	135
8.14. Quantidade de controle do tipo alarme e patrulha na Câmara de Deputados do Paraguai	135
8.15. Quantidade de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil	136
8.16. Quantidade de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme e patrulha na Câmara de Deputados do Brasil	136
8.17. Quantidade de convocações de autoridades do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil	137
8.18. Quantidade de convocações de autoridades do tipo alarme e patrulha na Câmara dos Deputados do Brasil	137

8.19. Quantidade de requerimentos de informações do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil	138
8.20. Quantidade de requerimentos de informações do tipo alarme e patrulha na Câmara dos Deputados do Brasil	138
8.21. Quantidade de requerimentos de audiências públicas do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil	138
8.22. Quantidade de requerimentos de audiências públicas do tipo alarme e patrulha na Câmara dos Deputados do Brasil	139
8.23. Percentuais de pedidos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara de Senadores do Paraguai	140
8.24. Percentuais de pedidos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara de Deputados do Paraguai	140
8.25. Percentuais de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil	141
8.26. Percentuais de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil	141
8.27. Percentuais de convocações de autoridades do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil	142
8.28. Percentuais de convocações de autoridades do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil	142
8.29. Percentuais de requerimentos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil	143
8.30. Percentuais de requerimentos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil	143
8.31. Percentuais de requerimentos audiências públicas do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil	144
8.32. Percentuais de requerimentos audiências públicas do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil	144
8.33. Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara de Senadores do Paraguai	146
8.34. Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara de Deputados do Paraguai	146
8.35. Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados no Senado Federal do Brasil	148

8.36. Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	148
8.37. Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados no Senado Federal do Brasil	149
8.38. Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	150
8.39. Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados no Senado Federal do Brasil	151
8.40. Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	152
8.41. Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados no Senado Federal do Brasil	154
8.42. Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	154
8.43. Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos não-aliados na Câmara de Senadores do Paraguai	158
8.44. Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos não-aliados na Câmara de Deputados do Paraguai	158
8.45. Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil	159
8.46. Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	159
8.47. Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil	160
8.48. Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	161
8.49. Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil	162
8.50. Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	162
8.51. Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil	163
8.52. Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil	164

Quadros

1.1. Quadro de dimensão de análise	16
1.2. Instrumentos de controle legislativo analisados na pesquisa	17
9.1. Resumo do teste de hipóteses sobre controle horizontal no Paraguai e no Brasil	174

Gráficos

3.1. Um governo autoritário pode ser preferível (percentual total por país, 2018)	46
3.2. Apoio à democracia (percentual total por país, 2018)	51
3.3. Confiança em instituições (percentual total América Latina, 2018)	53
3.4. Confiança na igreja (total América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018) ..	53
3.5. Confiança nas forças armadas (total América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018)	54
3.6. Confiança no congresso/parlamento (total América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018)	54
3.7. Confiança nos partidos políticos (total América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018)	55
5.1. Aprovação popular do presidente Fernando Lugo (%)	81
5.2. Popularidade da presidente Dilma Rousseff	83
8.1. Quantidade de pedidos de informações da Câmara de Senadores do Paraguai (total por ano)	122
8.2. Quantidade de pedidos de informações da Câmara de Deputados do Paraguai (total por ano)	122
8.3. Quantidade de propostas de fiscalização e controle do Senado Federal do Brasil (total por ano)	123
8.4. Quantidade de propostas de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados do Brasil (total por ano)	124
8.5. Quantidade de convocações de autoridades	

do Senado Federal do Brasil (total por ano)	124
8.6. Quantidade de convocações de autoridades da Câmara dos Deputados do Brasil (total por ano)	125
8.7. Quantidade de requerimentos de informações do Senado Federal do Brasil (amostragem por ano)	126
8.8. Quantidade de requerimentos de informações da Câmara dos Deputados do Brasil (amostragem por ano)	126
8.9. Quantidade de audiências públicas do Senado Federal do Brasil (amostragem por ano)	127
8.10. Quantidade de audiências públicas da Câmara dos Deputados do Brasil (amostragem por ano)	127

Lista de Abreviaturas e Siglas

PRN – Partido da Reconstrução Nacional

AD – *Acción Democrática*

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

Conaie – Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PPK – Partido Peruanos para a Mudança

TCU – Tribunal de Contas da União

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

CN – *Constitución Nacional del Paraguay de 1992*

CF – Constituição Federal de 1988

CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito

PPA – Plano Plurianual

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

CAE – Comissão de Assuntos Econômicos

EPP – Exército do Povo Paraguaio
ANR – *Asociación Nacional Republicana*
EC – Emenda à Constituição
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
ILPES – Instituto Latino-americano de Planificação Econômica e Social
FMI – Fundo Monetário Internacional
BIRD – Banco Mundial
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
TICs – tecnologias da informação e comunicação
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
FGV/DAPP – Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas
PLRA – *Partido Liberal Radical Auténtico*
PDC – *Partido Demócrata Cristiano*
MOPOCO – *Movimiento Popular Colorado*
PRF – *Partido Revolucionario Febrerista*
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PDP – *Partido Democrático Progresista*
PEN – *Partido Encuentro Nacional*
PSD – *Partido Social Democrata*
FG – *Frente Guasú*
AP – *Avancemos País*
P-MAS – *Partido del Movimiento al Socialismo*
APC – *Alianza Patriótica para el Cambio*
PPS – *Partido País Solidario*
PFA – *Partido Frente Amplio*
BSyP – *Bloque Social y Popular*
PPT – *Partido Popular Tekojoja*
PFL – Partido da Frente Liberal
PSL – Partido Social Liberal

PC do B – Partido Comunista do Brasil
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PP – Partido Progressista
PROS – Partido Republicano da Ordem Social
UNACE – *Unión Nacional de Ciudadanos Éticos*
DEM – Democratas
PDS – Partido Democrático Social
PPR – Partido Progressista Reformador
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PGT – Partido Geral dos Trabalhadores
PRONA – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PAN – Partido dos Aposentados da Nação
PPS – Partido Popular Socialista
PMR – Partido Municipalista Renovador
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PRE – Partido Roldosista

SUMÁRIO

Resumo.....	iv
<i>Resumen</i>	v
<i>Abstract</i>	vi
Lista de Tabelas, Quadros e Gráficos	vii
Lista de Abreviaturas e Siglas	xii
1. Introdução: Democracia e Controle Legislativo	1
1.1. Pergunta de Pesquisa	11
1.2. Metodologia	15
1.3. Plano de Tese	17
2. Marco Regulatório do Controle Legislativo no Paraguai e no Brasil	19
2.1. O Parlamento do Paraguai na Constituição Nacional	19
2.1.1. O Congresso do Paraguai	19
2.1.2. A Câmara de Senadores do Paraguai	20
2.1.3. A Câmara de Deputados do Paraguai	20
2.2. As normas constitucionais referentes ao controle legislativo no Paraguai	21
2.2.1. Dos Pedidos de informações	21
2.2.2. Da citação e da interpelação	21
2.2.3. Do voto de censura	22
2.2.4. Das comissões de investigação	22
2.2.5. Do <i>impeachment</i>	23
2.3. As normas infraconstitucionais referentes ao controle legislativo no Paraguai ...	24
2.3.1. Do Juízo Político em normas infraconstitucionais	24
2.3.2. Do Pedido de Informações em normas infraconstitucionais	24
2.3.3. Das Audiências Públicas em normas infraconstitucionais	25
2.4. O Parlamento do Brasil na Constituição Federal de 1988	26
2.4.1. O Congresso Nacional do Brasil	26
2.4.2. O Senado Federal do Brasil	27
2.4.3. A Câmara de Deputados do Brasil	28
2.5. As normas constitucionais referentes ao controle legislativo no Brasil	28

28	2.5.1. Do Pedido de Informação	
	2.5.2. Da Convocação	28
	2.5.3. Das Comissões Parlamentares de Inquérito	29
	2.5.4. Das Outras Atividades de Controle nas Comissões	29
	2.5.5. Do <i>Impeachment</i>	29
	2.5.6. Do processo orçamentário	30
	2.5.7. Da Participação na Política Externa	31
	2.5.8. Da Análise de Vetos Presidenciais	32
	2.5.9. Das Leis Delegadas	32
	2.6. As normas infraconstitucionais referentes ao controle legislativo no Brasil	32
	2.6.1. Do <i>Impeachment</i> em normas infraconstitucionais	32
	2.6.2. Dos pedidos de informações em normas infraconstitucionais	33
	2.6.3. Das audiências públicas em normas infraconstitucionais	34
	2.6.4. Da avaliação de políticas públicas em normas infraconstitucionais	35
	2.7. Conclusões do Capítulo	35
	3. Os desafios da herança autoritária para o controle legislativo no Paraguai e no Brasil	42
	3.1. O caso paraguaio	43
	3.2. O caso brasileiro	46
	3.3. Brasil e Paraguai em perspectiva comparada no contexto latino-americano	50
	4. As relações interamericanas e o exercício da hegemonia	57
	4.1. A América Latina como resultado de processos hegemônicos	57
	4.2. Princípios de questionamentos ao imperialismo e a reação conservadora	60
	4.3. Meios de comunicação e opinião pública	62
	4.4. As mídias sociais como alternativa, ou reforço, de projetos hegemônicos no século XXI	64
	4.5. Conclusões do Capítulo	68
	5. Condicionantes para <i>impeachments</i> latino-americanos: Paraguai e Brasil em perspectiva comparada	70
	5.1. O <i>impeachment</i> na América do Sul contemporânea	70
	5.2. Fatores que influenciam a relação entre Executivo e Legislativo (os casos empíricos no contexto de <i>impeachment</i> de Fernando Lugo e Dilma Rousseff)	76
	5.3. A configuração do parlamento	77
	5.4. A popularidade do presidente e o efeito lua-de-mel	79
	5.5. Conclusões do Capítulo	84
	6. As semelhanças de PLRA e PMDB nos sistemas políticos de Paraguai e Brasil	86
	6.1. O histórico de PLRA e MDB	87
	6.2. O desempenho de PLRA e MDB em eleições presidenciais	89
	6.3. O desempenho de PLRA e MDB em eleições parlamentares	93
	6.4. A participação do PLRA e do MDB nos processos de <i>impeachment</i> de Fernando Lugo e Dilma Rousseff respectivamente	99
	6.5. Conclusões do Capítulo	104
	7. O conceito de neoliado nos processos de <i>impeachment</i> de Fernando Lugo e Dilma Rousseff	107

7.1. O histórico do PP em eleições presidenciais	108
7.2. O histórico do PR em eleições presidenciais	109
7.3. O histórico do PRB em eleições presidenciais	111
7.4. O histórico do PSD em eleições presidenciais	112
7.5. O histórico do PROS em eleições presidenciais	113
7.6. O histórico do PDT em eleições presidenciais	114
7.7. Conclusões do Capítulo	115
8. Teste das hipóteses do controle legislativo em contexto de <i>impeachment</i>	119
8.1. Hipótese nº 1 – A proporção de todos os instrumentos de controle legislativo é maior antes do <i>impeachment</i> que depois do <i>impeachment</i>	128
8.1.1. Hipótese nº 1 – Verificação e análise do caso paraguaio	128
8.1.2. Hipótese nº 1 – Verificação e análise do caso brasileiro	130
8.1.3. Hipótese nº 1 – Diagnóstico	134
8.2. Hipótese nº 2 – A proporção do controle legislativo do tipo alarme é maior antes do <i>impeachment</i> e a do tipo patrulha, depois do <i>impeachment</i>	134
8.2.1. Hipótese nº 2 – Verificação e análise do caso paraguaio	135
8.2.2. Hipótese nº 2 – Verificação e análise do caso brasileiro	136
8.2.3. Hipótese nº 2 – Diagnóstico	139
8.3. Hipótese nº 3 – O controle do tipo alarme foi mais motivado pela mídia antes do <i>impeachment</i> que depois do <i>impeachment</i>	139
8.3.1. Hipótese nº 3 – Verificação e análise do caso paraguaio	140
8.3.2. Hipótese nº 3 – Verificação e análise do caso brasileiro	141
8.3.3. Hipótese nº 3 – Diagnóstico	144
8.4. Hipótese nº 4 – A proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos neoaliados e dos partidos não-aliados foi maior antes do <i>impeachment</i> que depois do <i>impeachment</i> ; e Hipótese nº 5 – A proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos aliados foi menor antes do <i>impeachment</i> que depois do <i>impeachment</i>	145
8.4.1. Hipóteses nº 4 e nº 5 – Verificação e análise do caso paraguaio	146
8.4.2. Hipóteses nº 4 e nº 5 – Verificação e análise do caso brasileiro	148
8.4.3. Hipóteses nº 4 e nº 5 – Diagnóstico	155
8.5. Hipótese nº 6 – Entre os partidos não-aliados, o do candidato que ficou em segundo lugar nas eleições presidenciais vencidas pelo presidente da República impedido foi o que apresentou maior variação percentual de controle legislativo do período anterior para o posterior ao <i>impeachment</i>	157
8.5.1. Hipótese nº 6 – Verificação e análise do caso paraguaio	157
8.5.2. Hipótese nº 6 – Verificação e análise do caso brasileiro	159
8.5.3. Hipótese nº 6 – Diagnóstico	164
9. Conclusões da Tese	167
10. Referências bibliográficas	179

1. Introdução: Democracia e Controle Legislativo

A tese que ora se apresenta tem o propósito de contribuir para a compreensão das características do exercício do controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo em regimes presidencialistas, mais especificamente nos períodos que antecedem e sucedem o afastamento definitivo (*impeachment*) de presidentes da República. Considerou-se o período anterior ao processo de *impeachment* aquele que compreende o início do mandato do presidente deposto até a instauração desse processo; e o período posterior, aquele que compreende o dia seguinte à instauração desse processo até o fim da gestão do presidente que sucede o presidente afastado em definitivo.

Tradicionalmente, os presidencialismos são entendidos por parte das teorias políticas contemporâneas como pouco favoráveis ao desenvolvimento do controle legislativo, porquanto apresentam maior independência do chefe de governo em relação aos mandatos parlamentares, se comparado aos regimes parlamentaristas.

Ao longo dos últimos anos, contudo, publicaram-se estudos de ciência política que analisam tanto as possibilidades de se compatibilizar o controle legislativo com a democracia como a necessidade dessa compatibilização para a própria maturidade democrática, devido ao fato de que o controle dos eleitores sobre os eleitos apresenta limitações. A análise de casos da América Latina é propícia para agregar contribuições aos estudos supracitados, uma vez que os países da região registram vários casos de *impeachment* recentes.

A principal contribuição que se pretende oferecer aos referidos estudos diz respeito à compreensão da maneira pela qual o Parlamento exerce o controle sobre o Executivo nos momentos anterior e posterior aos processos de *impeachment* dos chefes desse Poder. Nesse contexto, considera-se oportuno identificar se existe diferença no controle legislativo exercido antes e depois desses processos, bem como quais fatores influenciam esse controle.

Mais especificamente, pretende-se identificar se os partidos com representação parlamentar apresentam diferenças no exercício do controle legislativo *ex ante* e *ex post* a processos de *impeachment* dos Chefes do Executivo. Nesse contexto, foi possível verificar a relação entre os votos nos processos de *impeachment* dos Chefes do Executivo e o perfil do controle legislativo exercido antes desses processos.

Para a assimilação do problema identificado, propõe-se abordar, especificamente, os exemplos de Brasil e Paraguai, países que apresentam algumas semelhanças no exercício do controle legislativo. O fato de ambos os países terem passado por dois processos de *impeachment* nos últimos 30 anos é uma dessas semelhanças que motivaram o desenvolvimento da pesquisa.

A teoria democrática possui diversas concepções para a expressão “controle”, que pode se referir ao controle vertical – relação entre representados e representantes – e ao controle horizontal – relações entre instituições estatais. Desta feita, o controle do Legislativo sobre o Executivo representa um dos eixos do sistema de controle (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2003).

O conceito de controle é relacional, uma vez que define os emissários e os destinatários da prestação de contas, podendo ocorrer antes ou durante a execução de atividades políticas, bem como após a execução dessas práticas (HARRIS, 1964). A literatura considera algumas possibilidades para o controle do Legislativo sobre o Executivo: Sartori (1987), por exemplo, relaciona esse conceito com serviços de processo legislativo, em que se pode cancelar, ou não, proposições originárias do Executivo.

A presente tese considera concepção diferente de controle, na qual o Executivo deve ao Legislativo informações ou mesmo obrigações, ao manifestar processo de vigilância do governo. Para Sartori (1987, p. 189), esse conceito equivale ao “controle político”, que se distingue do que o autor define como “controle legislativo”, compreendido como o conjunto de possibilidade de influenciar a legislação.

O controle que ora se propõe a compreender considera a possibilidade de punição às instituições fiscalizadas, conquanto tal punição não seja obrigatória. Ademais, diz respeito ao monitoramento manifesto, em que se fiscaliza as atividades de governo por meios formais previstos na legislação. Desta feita, o controle em tela se explicita, em relação a determinados atos do Poder Executivo, por meio de órgãos legislativos ou comissões parlamentares.

A análise dos mecanismos do controle legislativo, que nesta tese também se denomina controle parlamentar ou controle horizontal, e sua relação com o controle exercido por representados sobre representantes (controle vertical) é importante para o estudo da democracia, aqui compreendida como processo que, ao possibilitar a competição entre elites que se revezam no poder, acarreta a formação de governo (SCHUMPETER, 1983). Não

obstante as diferentes concepções do termo “democracia” ao longo do tempo, algumas delas convergem no entendimento de que a vontade popular é a base de legitimidade do poder, razão pela qual, em regimes representativos, existem mecanismos periódicos de avaliação de eleitores sobre a gestão pública de eleitos, instrumentalizando o controle vertical ora mencionado.

Se o controle vertical diz respeito à relação entre os detentores da soberania e aqueles que os representam, o controle horizontal concentra-se na relação entre os representantes políticos. No caso das democracias clássicas, como a ateniense, podem-se constatar instrumentos que dificultavam a excessiva concentração de poder quando autoridades exerciam funções públicas – por meio da *Boulé*, assembleia restrita a cidadãos encarregados de deliberar a respeito dos assuntos de interesse da cidade, conduzia-se, por exemplo, processo de prestação de contas dos magistrados, fiscalização realizada ao final de cada mandato (SARTORI, 1987).

Mecanismos de controle horizontal também eram constatados na Roma antiga, a exemplo a) do controle dos interesses entre as elites ou dessas em relação às classes menos favorecidas, b) dos critérios para a escolha de oficiais da magistratura ou mesmo c) do processo legislativo (MAQUIAVEL, 1994). Mais ao norte da península itálica, na Idade Média, verificavam-se experiências republicanas em que conselhos, compostos pelos cidadãos, escolhiam os gabinetes executivo e judiciário, demonstrando elementos de ambos os mecanismos de controle, seja vertical, seja horizontal, os quais viabilizavam limites ao poder político.

Não obstante as divergências de autores sobre o protagonismo do Judiciário ou do Legislativo no controle horizontal, a tese proposta privilegia a análise do desempenho do Legislativo, o qual não representa instância autônoma de poder, sujeitando-se à própria *accountability* vertical, uma vez que seus integrantes se submetem ao crivo das urnas regularmente. Por esse motivo, os parlamentos, quando comparados aos órgãos do Judiciário, são instâncias que traduzem melhor a heterogeneidade política e cultural da sociedade, característica que lhes possibilita maior eficiência, eficácia e efetividade no processo de constatação de ilícitos na gestão pública (CAREY, 2003). Diante dessa realidade, Lemos (2005) ressalta que é natural que estejam, dentre as funções dos congressos em geral, as de legislar juntamente com as de acompanhar a implementação de políticas públicas e impedir a exacerbação de poderes. Para o alcance desse conjunto de objetivos, os parlamentos dispõem

de meios estabelecidos em nível constitucional e infraconstitucional, com capacidade de acionar, direta ou indiretamente, o Executivo.

Uma das prerrogativas de controle horizontal frequente em sociedades latino-americanas diz respeito ao instituto do *impeachment*, que, genericamente, é compreendido como processo em que órgão legislativo verifica e sanciona condutas ilícitas de um agente do Estado. No Reino Unido, a origem do *impeachment* como processo criminal remonta ao século XIV, oportunidade em que se estabeleceu, no Parlamento britânico, investigação que objetivava viabilizar a sanção de ministro do monarca que era acusado de ilícitos pelo clamor público.

Posteriormente, o *impeachment* passa a ser progressivamente incorporado às constituições republicanas. No caso específico dos Estados Unidos da América, o *impeachment* foi aplicado pela primeira vez em 1868, contra o presidente Andrew Johnson, como resultado de processo relacionado à abolição da escravidão que foi rejeitado por apenas um voto no Senado norte-americano¹. No curso do processo republicano, o *impeachment* perde, portanto, a natureza criminal e torna-se, progressivamente, mecanismo de controle horizontal de natureza eminentemente política, manifestando mutação, na origem do Estado contemporâneo, que possibilitou o posterior surgimento do *impeachment* republicano, sucessor do *impeachment* monárquico, o qual surgiu junto ao Estado moderno (PINTO, 1992).

Além dos processos de *impeachment*, o controle do Parlamento sobre o Executivo pode se manifestar de modo mais amplo em atos de gestão ordinários – antes, durante e após a conclusão desses processos – por meio da realização de audiências públicas, do estabelecimento de comissões parlamentares de inquérito ou mesmo do envio de requerimentos de informações a Ministros de Estado, dentre outras medidas legislativas, que podem ter por objeto tanto atos lícitos como atos ilícitos de autoridades do Executivo. O monitoramento parlamentar em tela, portanto, representa o controle horizontal que se pretende compreender, o qual é importante para que se estabeleçam limites ao exercício do poder político no Estado contemporâneo.

O debate sobre o estabelecimento de limites ao poder político tem em Locke (1994) um de seus precursores, com posterior desenvolvimento na teoria da separação dos poderes de

¹ **O impeachment de Andrew Johnson**. Disponível em: <<https://jornalggm.com.br/historia/o-impeachment-de-andrew-johnson/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

Montesquieu (2000). De acordo com o argumento de Bobbio (1988), a própria democracia representativa liberal, em um primeiro momento, apresenta relação mais estreita com as possibilidades de limites ao poder que com os mecanismos de distribuição desse poder.

Ao considerar a preocupação dos teóricos modernos em relação ao exercício da tirania, aumenta-se a importância das instituições que inviabilizam excessos na gestão do Estado, por meio do estabelecimento de magistratura independente, da autonomia das formas de governo regionais diante do governo central, bem como da relação de controle mútuo entre Executivo e Legislativo (MILL, 1991). Para os liberais, tais instrumentos de *checks and balances*, na perspectiva de um mesmo plano de poder, deveriam estar conjugados a atividades típicas do controle da sociedade, as quais podem abranger institutos como eleições livres, diretas e regulares, a impessoalidade do poder e o sufrágio secreto.

No início do século XX, a literatura já constatava a tendência de gradual transferência das prerrogativas de legislar do Legislativo para o Executivo, tendência que se intensificou ao longo do século XX, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial (LEMOS, 2005). O debate sobre as disputas de jurisdição entre esses poderes – enfatizada a busca pelo protagonismo no processo legislativo – apresenta relação direta com o debate sobre controles, porquanto o processo de migração de responsabilidades legislativas para o Executivo contribuiria para que as assembleias se apresentassem como *locus* ideal do controle das atividades de governo. A partir desse momento, o controle horizontal ganha importância nas análises dedicadas a compreender o modo de organização das instituições democráticas (WEBER, 1993).

De acordo com Weber (*ibidem*), no início do século XX, as frustrações advindas da crise da ideia do progresso transbordam-se para o entendimento do conceito de democracia, o qual se torna mais simplificado, agora mais identificado e restrito aos mecanismos de escolha de representantes. Muitos dos mecanismos clássicos de controle passam a pertencer ao âmbito da democracia ideal, com poucas possibilidades de implementação no que se compreendia como democracia real ou possível – nesse contexto, ganha relevo a teoria da democracia competitiva, segundo a qual as decisões políticas são encaminhadas por indivíduos que, para exercerem o poder de decisão, submetem-se ao processo de disputa do voto popular (SCHUMPETER, 1983).

No debate acadêmico dos Estados Unidos nos anos 1970, a concentração de poderes no executivo contribuía para que se promovesse a ideia de inexistência do sistema de controle

legislativo. Diante dessa realidade, parte dos pensadores norte-americanos entendiam que o Parlamento dotava de poucos instrumentos de controle sobre as políticas públicas executadas (SCHELINGER, 1998).

No contexto latino-americano, Mustapic (2001) destaca os limites impostos aos parlamentos no que diz respeito à tarefa de fiscalizar o Poder Executivo e a burocracia estatal, admitindo, portanto, a ausência de controle horizontal nos países da região. Para o autor, fatores como o plebiscitarianismo, cesarismo e populismo contribuem para que se inviabilizem os canais de controle entre instituições autônomas. O significativo poder de agenda e alto controle do processo legislativo pelo Executivo fortalece esse entendimento, o que reduz ou mesmo frustra as capacidades de fiscalização dos parlamentos nacionais (SAMUELS, 2000).

No processo de desilusão ora mencionado, constata-se que a simplificação dos mecanismos de controle privilegia, em certa medida, aqueles relacionados à perspectiva vertical, de representantes sobre representados, com significativo declínio da perspectiva horizontal, entre instituições autônomas. Nesse contexto, aumenta-se a preocupação sobre as possibilidades de surgimento de governos tirânicos, os quais podem ser evitados à medida que se garantam canais em que seja possível aos representantes substituírem seus representados, os quais poderiam advir tanto de poucos grupos elitistas (MOSCA, 1966; PARETO, 1984; MICHELS, 1982) como de muitos grupos de dimensões geométricas variadas (DAHL, 1961).

O pluralismo ressalta a ideia de que os centros de poder são diversificados, com o controle exercido por meio do processo eleitoral regular e da transversalidade na gestão político-administrativa (SARTORI, 1987). Até mesmo os críticos do pluralismo privilegiam o controle vertical em detrimento do horizontal ao destacarem o processo de “não tomada de decisão”, de acordo com o qual se exerce o poder mesmo quando temas fundamentais são retirados da agenda ou quando o conflito político é evitado, considerados os interesses dos detentores da soberania política (BACHRACH e BARATZ, 1962). O foco, em ambas as abordagens, está na prerrogativa de se exercitar o poder (inclusive com a possibilidade de não o exercer, no caso da crítica ao pluralismo) e na maneira com que esse exercício é acompanhado pelos representados.

As diversas linhas teóricas citadas demonstram que mecanismos de controle são inerentes à própria dinâmica democrática, conquanto, recentemente, haja maior foco no estudo da perspectiva vertical que no da horizontal. Shugart e Carey (1992), por exemplo, não

iluminam a *accountability* entre as elites, mas privilegiam tão somente o que essas recebem de integrantes da não-elite, verticalmente – os poderes de cada grupo elitista originam-se de mandatos específicos, razão pela qual apenas se submetem ao controle daqueles que lhes outorgam os mandatos, não havendo possibilidade de pleno controle no eixo horizontal.

Em que pese o protagonismo do controle vertical, cumpre ressaltar que esse apresenta limites. Przeworski, Stokes e Manin (1999), ao analisarem a função do sufrágio no sistema democrático, argumentam que o voto pode ser compreendido como promotor da democracia eleitoral, conquanto não viabilize constante controle vertical do eleito. Ademais, compartilham do entendimento de que não há garantias de que democracias que obedecem a requisitos procedimentais de escolha de representantes produzam resultados substantivos, como a igualdade de oportunidades econômicas e a governança controlada. Pode-se considerar, portanto, que a *accountability* vertical é oriunda de processo imperfeito, demandando interação com sua contraparte horizontal para dotar o controle democrático de mais efetividade.

A periodicidade das eleições é um fator que aufere certo limite ao controle vertical – malfeitos de representantes não podem ser sancionados a qualquer tempo por representados, ressalvadas circunstâncias excepcionais. Destaca-se, no argumento de O'Donnell (1998), que a pressão popular por punição a representantes que praticaram atos ilícitos depende, em grande medida, das ações implementadas pelas instituições estatais autorizadas a investigar e punir os delitos – caso tais ações não sejam realizadas, a insatisfação social ou mesmo a ampla cobertura midiática podem acelerar o processo de impopularidade do governo, inviabilizar a execução de algumas políticas e resultar no julgamento desses representantes nas eleições seguintes, mas não possibilitam o exercício de medidas de controle mais efetivas no curto prazo. Ao abordar as novas poliarquias em países latino-americanos, o autor argumenta que, embora a existência do controle vertical assegure aos cidadãos desses países mecanismos de participação política, a fragilidade do controle horizontal significa que os fatores liberais e republicanos de muitas dessas novas poliarquias são incipientes e frágeis.

Os limites e os desafios supracitados proporcionam o entendimento de que a incidência do controle horizontal sobre o vertical contribui para arrefecer essas assimetrias, viabilizando o aperfeiçoamento democrático. Ambas as modalidades de controle, portanto, devem ser complementares, ainda que a *accountability* horizontal seja imperfeita e demande

ajustes em sua execução – nenhum Parlamento é capaz de controlar idealmente todas as ações e atividades do Governo (OGUL, 1977).

Conforme a análise de Lemos (2005), a literatura chegou, a partir da década de 1990, a um novo diagnóstico: existe controle entre os poderes do Estado, não o controle esperado ou ideal, mas o possível, o qual apresenta certo pragmatismo. Aumentou-se o número de intelectuais que passaram a compreender o Parlamento como ambiente apropriado para o exercício da tarefa de “vigiar, controlar e, eventualmente, punir o governo”, como complementação da *accountability* vertical. Diante desse “renascimento”, ganhou importância o entendimento de que o controle horizontal se realizaria entre instituições dotadas de relativa autonomia, no âmbito do Estado, apresentando as seguintes dimensões: a) quem exerce (agências estatais); b) em que consiste (sanções, *impeachment*, *oversight*); e c) sobre quais ações ou omissões se exerce (O`DONNELL, 1998).

Além do reconhecimento da existência e importância do controle horizontal, as diferentes interpretações a respeito de qual poder, idealmente, deveria exercer esse controle também podem ser destacadas. De acordo com Lemos (2005), a competição entre os diferentes poderes pode animar o sistema de “frustrações mútuas” defendido pelos *founding fathers* norte-americanos, sem a definição de funções ou prerrogativas de *accountability* de um poder sobre o outro. Nesse sentido, cumpre mencionar o entendimento de Morgenstern e Manzetti (2003), segundo os quais a disputa é importante para inibir práticas ilícitas na gestão do Estado – essa disputa seria proporcionada pelas regras diferentes de composição de cada um dos poderes rivais, as quais obedeceriam a calendários e dinâmicas específicos, de modo a dotar o sistema de salutar heterogeneidade e autonomia.

O Sistema de Freios e Contrapesos, no qual se instrumentaliza a teoria da divisão de poderes, foi proposto por Montesquieu (2000) com o objetivo de afastar governos absolutistas e evitar a produção de normas tirânicas. O alcance desses objetivos, para o autor, seria possível por meio da autonomia e limites estabelecidos a cada poder, se for considerada a ideia de que só o poder controla o poder – os freios e contrapesos proporcionariam a contenção dos abusos dos outros poderes para que se preserve certo equilíbrio da esfera pública. O referido sistema propunha a divisão dos poderes do Estado entre Executivo (encarregado de administrar os interesses públicos), Legislativo (responsável por legislar e fiscalizar) e Judiciário (destinado a aplicar a lei a caso concreto que lhe fosse apresentado, resultante de conflito de interesses).

No entendimento de Montesquieu (2000), também é possível explicar a importância do bicameralismo no Sistema de Freios e Contrapesos quando se analisa a Constituição burguesa da Inglaterra:

Existem sempre num Estado pessoas eminentes pelo nascimento, pelas riquezas ou pelas honras. Se elas fossem confundidas entre o Povo, e não tivessem senão um voto como os outros, a liberdade comum seria a sua escravidão, e elas não teriam interesse em defender a liberdade, porquanto a maioria seria contra elas. A participação dessas pessoas na Legislação deve, pois, estar proporcionada às demais vantagens que têm no Estado. Ora, isto se dará se elas formarem um corpo com direito de frear as iniciativas do Povo, assim como o Povo terá o direito de frear as delas (MONTESQUIEU, 2000, p. 173).

No aprimoramento do modelo político inglês, é possível identificar o veto como outra importante ferramenta inicial do Sistema de Freios e Contrapesos, a exemplo do já mencionado *impeachment*. Se o *impeachment* representa mecanismo de controle do Parlamento sobre o Executivo (o Legislativo controla o exercício da função executiva), o veto manifesta a *negative voice*, a oposição do Rei, que controla o processo legislativo ao impedir que a legislação entre em vigor mediante sua oposição.

A formulação da doutrina da separação dos poderes, como técnica para a limitação do poder, influenciou outros movimentos revolucionários burgueses dos séculos XVII e XVIII, além do inglês – Independência Norte-Americana, 1776; e Revolução Francesa, 1789. Em todos esses movimentos, constatava-se o questionamento aos excessos oriundos, dentre outros fatores, da concentração de poderes junto ao soberano, típica do Absolutismo da Idade Moderna.

Superada a ideia de prevalência de um poder sobre o outro, haja vista o entendimento da necessidade de equilíbrio, independência e harmonia entre eles, com interferências mútuas quando preciso, Mill (1964) entende que o Legislativo é o *locus* ideal para o exercício do controle sobre os atos do Executivo, por meio da crítica, discussão e fiscalização das políticas governamentais – o Parlamento, novamente, não se limitaria à produção das normas a serem observadas em âmbito social. Por intermédio desse controle, seria possível auferir maior publicidade aos atos do Executivo, estimulando seu aperfeiçoamento.

Cumprido destacar, contudo, que o entendimento de que o Legislativo proporciona ambiente ideal para protagonizar o controle horizontal não é unânime entre autores contemporâneos. Shapiro (2003), por exemplo, considera que o Judiciário apresenta melhores condições para o exercício da *accountability* do Executivo, porquanto as cortes, ao realizarem revisões judiciais, possibilitam o controle da dominação.

Um dos autores que priorizam a análise do controle parlamentar, Rockman (1984), ao se propor a analisar a importância do controle nas relações entre os Poderes do Estado, entende que o modo com que as elites políticas interagem e se articulam influencia a manifestação do controle do Legislativo sobre o Executivo – conforme essa percepção, a moderação no controle é tanto maior quanto menor for o embate e o desgaste oriundo do processo de decisões políticas. Ademais, a pluralidade de mecanismos de controle também proporciona resultados diversos na relação entre os Poderes, razão por que o autor enfatiza a necessidade de se compreender “*como a variação relacionada ao controle (incidência, forma, qualidade) afeta o sistema político e, desse modo, modifica a cultura das relações entre o Executivo e o Legislativo*” (ROCKMAN, 1984, p. 421).

A fim de aprimorar a compreensão de como o controle legislativo se expressa e se aprimora, McCubbins e Schwartz (1984) propõem modelo com duas formas de monitoramento. A primeira realiza-se de modo direto, centralizado e ativo, a exemplo das atividades executadas por patrulhas policiais (*police patrol*), com o objetivo de possibilitar ao Legislativo acompanhamento mais próximo e intenso das atividades do Executivo. Para o alcance desse objetivo, a modalidade de controle *police patrol*, de acordo com os autores, normalmente se viabiliza por meio da análise de amostras de documentos, relatórios de comissões e resumos de audiências públicas das quais participam autoridades políticas e representantes da sociedade civil organizada.

A segunda forma de controle proposta pelos autores ora mencionados apresenta característica menos ativa, menos direta e menos centralizada que a técnica da patrulha de polícia, aproximando-se mais de um sistema de alarme de incêndio (*firealarm*). Nesse sistema, o Parlamento institui normas, práticas e ritos informais que possibilitam à imprensa, à classe política ou mesmo aos representantes da sociedade acompanhar e identificar as atividades do Executivo para que, caso necessário, sejam acionados “alarmes” para a atuação parlamentar.

Em consonância com o entendimento de McCubbins e Schwartz (1984), a efetividade do controle ocorre quando se constatarem “elementos surpresas”, fatos novos, identificados pelos canais de comunicação do sistema de alarme de incêndio, razão pela qual, para o autor, esse mecanismo apresenta vantagens sobre o *police patrol*. Dentre as vantagens identificadas, citam-se **a)** o menor custo para que se obtenham as informações (visto que se evita o investimento de tempo na análise de amostras de inúmeros relatórios); **b)** a maior qualidade dos dados obtidos, uma vez que, devido ao maior número de documentos observados no *police patrol*, aumenta-se a probabilidade de que esse controle não perceba nuances do objeto em questão (a menor quantidade de documentos verificados no *fire alarm*, por sua vez, favorece a identificação das particularidades e possibilita mais qualidade nas apreciações).

No argumento de Balla e Deering (2001), destaca-se que, à semelhança da literatura concernente à produção de leis no Parlamento, alguns estudos sobre o controle legislativo têm usado, mesmo que de modo incipiente e experimental, elementos de três perspectivas teóricas principais: a da escolha racional, segundo a qual os atores são maximizadores de utilidade; a neo-institucionalista, para a qual os resultados devem ser compreendidos à luz de regras e procedimentos institucionais; e a partidária, em que se destaca a postura do parlamentar e de seu partido em relação ao partido do chefe do Executivo, aludindo à ideia de “governo dividido”. Nesse contexto, Aberbach (2001) destaca que o controle legislativo apenas pode ser compreendido em sua complexidade e dinâmica quando se consideram fatores individuais, conjunturais, institucionais e partidários.

1.1. Pergunta de Pesquisa

O auge do controle horizontal do Legislativo sobre o Executivo, caracterizado pelo *impeachment*, proporciona questionamentos a algumas hipóteses relacionadas às práticas dos regimes presidencialistas: a rigorosidade dos mandatos, que as populações não possam retirar nem garantir tais mandatos, e que as consequências do conflito na arena política sejam o colapso da democracia (HOCKSTETLER, 2007).

É possível considerar o controle horizontal como parte inerente ao regime democrático, ou seja, complementar ao controle vertical, dada as limitações desse para além dos processos de sufrágio popular, referendos e plebiscitos. Também se pode considerar que o controle horizontal é exercido no seu auge com certa frequência no contexto latino-americano, mais especificamente, sul-americano (não obstante em alguns dos casos supracitados seja

possível questionar se houve, por um lado, o exercício do controle horizontal concomitante à manutenção da ordem democrática ou, por outro lado, a ruptura institucional típica de Golpes de Estado).

Outra questão basilar deste estudo diz respeito ao fato de que o controle horizontal é imprescindível para a compreensão dos mecanismos e das dinâmicas da relação entre Executivo e Legislativo, antes e depois dos processos de *impeachment* dos Chefes daquele Poder, mecanismos esses relacionados às condições de governabilidade. Além disso, mas não menos importante, é possível que esse controle seja influenciado por causas de diferentes naturezas políticas e sociais, tais como a popularidade presidencial e o posicionamento dos partidos em relação à linha ideológica do Presidente.

Nesse contexto, a pergunta de pesquisa é: como o Parlamento exerce o controle sobre o Executivo nos momentos anterior e posterior aos processos de *impeachment* dos Chefes desse Poder? Existe diferença no controle horizontal exercido antes e depois desses processos? Quais fatores influenciam esse controle? É possível prever o posicionamento dos partidos nos processos de *impeachment* com base no controle por eles exercido antes desses processos?

A pergunta de pesquisa tem o objetivo de agregar contribuições ao debate sobre controles, que é importante para mensurar o nível de autonomia e as responsabilidades institucionais dos poderes em regimes democráticos. Desta feita, problematiza-se e analisa-se o controle horizontal em casos concretos, a fim de contribuir para elucidar os meios pelos quais se implementa esse controle.

Ainda que órgãos dos três poderes tenham aprimorado mecanismos de ouvidoria pública recentemente, possibilitando novos canais de acompanhamento popular junto à gestão pública, os servidores estatais e representantes do povo dispõem de mais informações sobre a dinâmica de funcionamento da burocracia estatal, quando comparados à média dos representados. Anastásia e Melo (2002) destacam que as assimetrias de informações entre os atores podem ser constatadas antes mesmo da posse desses representantes, no próprio processo eleitoral. Com o desenvolvimento do controle horizontal, possibilita-se, por exemplo, a publicidade de informações que antes estavam restritas à esfera administrativa, as quais podem ser apropriadas pela mídia ou pela sociedade civil organizada – tal processo fortalece a própria *accountability* vertical, arrefecendo as assimetrias de informações entre representantes e representados (SCHEDLER, DIAMOND e PLATTNER, 1999).

O desenvolvimento do controle horizontal *ex ante* e *ex post* à formalização dos processos de *impeachment* dos Chefes do Poder Executivo é ainda muito pouco analisado, conquanto seja interessante para agregar novas informações ao debate supracitado e contributivo, inclusive, para a própria legitimidade dos processos de *impeachment* e para a estabilização política almejada quando da conclusão desses processos. Essa é a principal motivação para que se tenha elaborado a pergunta de pesquisa supracitada.

A América Latina demonstra ser continente oportuno para que se amplie a análise em tela, haja vista os recentes exemplos de afastamento de Chefes do Poder Executivo em países da região.

Como já informado, este estudo aborda, especificamente, os exemplos de Brasil e Paraguai, os quais apresentam algumas semelhanças sob a perspectiva político-institucional. A primeira delas diz respeito ao fato de que as ordens constitucionais vigentes de ambos os países são relativamente novas – a do Brasil, vigente a partir de 1988; a do Paraguai, a partir de 1992.

Da análise de ambas as Cartas Políticas depreende-se a segunda semelhança: nos dois países, os mecanismos de controle horizontal do Legislativo sobre o Executivo estão previstos em normas constitucionais, o que, em tese, deveria possibilitar menor interferência do Poder Judiciário sobre as decisões do Parlamento. Tal sistema de controle constitucionalista diferencia-se do jurisprudencial, no qual o Judiciário assume o protagonismo de estabelecer as funções do Legislativo e do Executivo no âmbito do controle horizontal.

O controle constitucionalista ora mencionado possibilita que os diplomas legais que disciplinam o funcionamento dos Legislativos de ambos os países também convirjam no que diz respeito às prerrogativas de controle horizontal exercido pelas comissões dessas casas parlamentares sobre o Executivo de seus respectivos países. No caso paraguaio, o *Reglamento Interno del Poder Legislativo* prevê, tanto no caso da Câmara dos Deputados (arts. 176 e 177²), como no caso da Câmara de Senadores (arts. 168 e 169³), a possibilidade de controle horizontal sobre autoridades de outros Poderes por meio da solicitação de informações ou opiniões, em consonância com o previsto no art. 186 da Constituição da República do

² Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/com-def-paraguay-reglamento-dip.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2017.

³ Disponível em: <<http://www.resdal.org/Archivo/com-def-paraguay-reglamento-sena.htm>>. Acesso em: 17 de julho de 2017.

Paraguai de 1992⁴. No caso brasileiro, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 24, V; art. 219, I e II) e o Regimento Interno do Senado Federal (art. 215, I, a; 397, I e II) preveem a possibilidade de envio de requerimento de informações a Ministros de Estado, bem como a convocação desses ao Parlamento, consubstanciando o previsto no art. 50 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988⁵.

Uma quarta semelhança corresponde ao fato de que tanto Brasil como Paraguai vivenciaram dois processos de *impeachment* nos últimos 25 anos: 1992 e 2016, no caso brasileiro; 1999 e 2012, no caso paraguaio. Em ambos os países, o Legislativo assumiu o protagonismo na destituição do Chefe do Executivo, com participação pontual do Judiciário para, quando necessário, suprir as lacunas do texto constitucional ou regimental, bem como para respaldar a decisão do Parlamento, quando demandado, a fim de cancelar a legitimidade do juízo político.

Tais semelhanças podem proporcionar experiências políticas que contribuem para que se aprofunde a análise dos mecanismos de controle do Legislativo sobre o Executivo, com ênfase nos momentos anterior e posterior ao curso dos processos de *impeachment* dos Chefes do Poder Executivo. Entende-se que a ênfase nesses momentos, ainda pouco abordados pela literatura, seja oportuna para agregar conhecimento aos estudos mais amplos sobre os mecanismos de *accountability* horizontal.

Os casos análogos que se pretende analisar são os dos presidentes Fernando Lugo e Dilma Rousseff, cujas semelhanças proporcionam oportunidade de estudo detalhado sobre os mecanismos de manifestação do controle horizontal em período anterior e posterior ao afastamento definitivo de Chefe do Poder Executivo. Tais semelhanças ganharam mais destaque em parte da mídia brasileira em outubro de 2015, quando Dilma Rousseff usou a expressão “golpe à paraguaia” para explicar derrotas de seu governo nos tribunais brasileiros naquele ano as quais, posteriormente, contribuiriam para o avanço do processo de *impeachment* no Congresso Nacional: 1) a rejeição das contas da presidente referentes ao ano de 2014 pelo Tribunal de Contas da União (TCU); e 2) a abertura de investigação no Tribunal

⁴ Disponível em: <<http://jme.gov.py/transito/leyes/cn1992.html>>. Acesso em: 17 de julho de 2017.

⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 17 de julho de 2017.

Superior Eleitoral (TSE) sobre supostas irregularidades na campanha presidencial de Dilma Rousseff⁶.

O exposto demonstra que a tese pode contribuir para a compreensão do desenvolvimento da democracia, mais especificamente dos mecanismos de competição entre as elites alternativas, manifestados no controle horizontal. Reconhece-se a importância do controle vertical como meio que fortalece o regime democrático ao possibilitar a relação entre os detentores da soberania e aqueles que o representam, embora o protagonismo desse controle apresente limitações temporais, a exemplo da periodicidade das eleições ou das consultas populares.

Diante dessas limitações, o controle horizontal é estratégico e imprescindível para complementar o protagonismo do controle vertical, uma vez que dificulta a concentração desproporcional de poder no exercício de funções públicas e contribui para equilibrar os interesses entre as elites e os segmentos sociais menos favorecidos. Por meio da análise do objeto proposto, pretende-se contribuir para o estudo da democracia e do comportamento político na América Latina.

1.2. Metodologia

A tese realiza análise comparativa na área de estudos legislativos, elegendo-se os casos de Brasil e Paraguai como objeto de estudo. À luz das semelhanças supracitadas entre esses países, desenvolveu-se estratégia comparativa de casos análogos, conforme classificação de Dogan e Pelassy (1981), a qual possibilita melhor controle das variáveis a serem estudadas.

Considera-se o método comparativo adequado para o alcance dos objetivos deste estudo, uma vez que contribui para a identificação de regularidades/irregularidades, continuidades/descontinuidades, semelhanças/diferenças. Ademais, o método proposto possibilita a constatação das determinações mais amplas que orientam os fenômenos sociais (SCHNEIDER e SCHIMITT, 1998).

Com base nessa metodologia, a pesquisa considera as variáveis mais usadas nos estudos legislativos, a fim de, com o uso de técnicas quantitativas e qualitativas, contribuir

⁶ **Dilma diz que país vive um clima de “golpe democrático à paraguaia”**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/10/1692000-dilma-diz-que-pais-vive-um-clima-de-golpe-democrati-co-a-paraguaia.shtml>>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

para o estabelecimento de modelo de compreensão do controle que considere fatores conjunturais, institucionais e individuais. Nesse contexto, o trabalho é desenvolvido com base nas seguintes atividades:

- levantamento bibliográfico dos principais teóricos relacionados ao tema do controle horizontal; e
- análise de documentos e arquivos disponíveis nos parlamentos brasileiro e paraguaio.

As variáveis dependentes consideradas são de duas naturezas: as quantitativas, relacionadas ao volume de controle horizontal; e as qualitativas, que dizem respeito ao perfil do controle, o qual pode ser compreendido, por exemplo, de acordo com a sua realização rotineira (tipo patrulha) ou como resultado da ocorrência de estímulos de eventos específicos (tipo alarme), conforme definição de McCubbins e Schwartz (1984). Já as variáveis independentes que são empregadas para a análise do controle horizontal nos dois países podem ser exemplificadas em: período *pré-impeachment*, período *pós-impeachment*, popularidade presidencial, partidos políticos, bicameralismo (casa onde ocorre o controle horizontal, Câmara ou Senado), organização legislativa (arena onde se expressa o controle, plenário ou comissões).

Quadro 1.1 – Quadro de dimensão de análise

Variáveis dependentes	Variáveis independentes
Quantitativas (volume de controle horizontal)	Período <i>pré-impeachment</i>
Qualitativas (tipo patrulha ou tipo alarme)	Período <i>pós-impeachment</i>
	Popularidade presidencial
	Partidos políticos
	Bicameralismo
	Organização legislativa

Fonte: Elaboração própria.

Os mecanismos de controle podem ser compreendidos por meio de três modelos: 1) legal (constitucional, legal, infralegal); 2) de alcance (ênfase em atividades de governo ou nos processos de governo); e 3) de incentivos (*ex ante* ou *ex post* à implementação de políticas públicas). À luz desses modelos, o controle do Legislativo sobre o Executivo pode se expressar por meio de vários instrumentos, os quais apresentam relação mais direta com as

ações de um Congresso atento às ações do Poder Executivo, durante ou após a formulação e a implementação de políticas públicas, expressando as prerrogativas de controle na sua forma mais ampla, contínua e consistente (LEMOS e POWER, 2013).

A seleção dos instrumentos usados para a elaboração da tese considera tanto o requisito da formalidade (os instrumentos devem ser formalmente previstos em normas legais ou infralegais) como o da periodicidade (os instrumentos devem apresentar número de ocorrências significativas que possibilitem a comparação). Diante desses requisitos, o caso brasileiro é analisado por meio de quatro instrumentos legislativos específicos, a saber: a) a convocação de autoridades para comparecer ao Parlamento; b) as propostas de fiscalização e controle; c) os requerimentos de informação; e d) as audiências públicas.

No caso do Paraguai, os instrumentos considerados são os pedidos de informações, uma vez que, da busca preliminar realizada para a elaboração deste estudo, constata-se que os dados referentes a esse instrumento são os mais organizados para a apreciação detalhada. Entende-se que a concentração da análise nesse instrumento, no caso paraguaio, traz importantes contribuições para a pesquisa, porquanto os referidos pedidos atendem aos critérios da formalidade, continuidade, uso regular, acompanhamento e vigilância das atividades de governo e de sua burocracia.

Quadro 1.2 – Instrumentos de controle legislativo analisados na pesquisa

Brasil	Paraguai
Audiências públicas	Pedidos de informações
Requerimentos de informação	
Convocação de autoridades	
Proposta de fiscalização e controle	

Fonte: Elaboração própria.

Entre as teorias que orientam a análise dos dados obtidos por meio dos instrumentos supracitados, é dada prioridade a três: a da escolha racional, a neoinstitucionalista e a partidária. Essas teorias são importantes para a compreensão dos motivos que estimulam os integrantes do Legislativo a exercerem controle sobre as atividades do Executivo (BALLA e DEERING, 2001). De uma maneira geral, parlamentares visam a sua reeleição, e sua atuação

política é influenciada tanto pelos limites institucionais que lhes são estabelecidos como por suas preferências individuais ou dos partidos a que pertencem, ainda que, em muitos casos, as predileções particulares contraponham-se às partidárias. Diante dessa realidade, a metodologia proposta considera o uso das três perspectivas teóricas, a fim de identificar os detalhes inerentes às causas do controle horizontal, considerando análise transversal que abrange:

- a) a preocupação do parlamentar de se apresentar como produtivo e eficiente junto a seus eleitores, atitude que dialoga com o controle vertical de representados sobre representantes;
- b) as regras institucionais que influenciam o controle horizontal, manifestadas nos âmbitos constitucional e infraconstitucional; e
- c) a competição por poder e espaço de influência entre os partidos políticos, seja no âmbito do Parlamento, seja junto à sociedade civil.

1.3.Plano de Tese

Além desta introdução, a tese apresenta mais oito capítulos. No capítulo 2, analisam-se as características dos parlamentos e o marco regulatório do controle legislativo no Paraguai e no Brasil, seja no âmbito constitucional, seja no infraconstitucional. No fim deste capítulo, analisa-se o referido marco em perspectiva comparada.

No capítulo 3, analisam-se os desafios da herança e da cultura autoritária para o exercício do controle legislativo nos dois países em questão. Procura-se demonstrar que, não obstante a existência de marco regulatório relacionado ao controle, esse muitas vezes é dotado de pouca eficácia devido a comportamentos autoritários ainda constatados em território paraguaio e brasileiro.

As relações interamericanas que influenciam o controle legislativo nos casos analisados são abordadas no capítulo 4, onde se destaca a participação da mídia nessas relações. Os condicionantes para os *impeachments* dos casos analisados, de Fernando Lugo no Paraguai e de Dilma Rousseff no Brasil, por sua vez, são analisados no capítulo 5.

O capítulo 6 analisa as semelhanças do comportamento do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) e do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nas eleições parlamentares e presidenciais de Paraguai e Brasil desde a redemocratização do final do século XX nesses países, por um lado, e seu protagonismo para a perda dos mandatos de

Presidentes da República quando seus correligionários ocupavam a Vice-Presidência da República, por outro lado. Com base no comportamento desses partidos, o capítulo 7 apresenta o conceito de neoliado – relacionado a partidos que compuseram a coligação vencedora em eleições presidenciais mas que, nos processos de *impeachment*, posicionaram-se majoritariamente contrários ao presidente que ajudaram a eleger –, bem como as hipóteses da pesquisa.

O teste das hipóteses elaboradas é realizado no capítulo 8. Por fim, no último capítulo são apresentadas as conclusões do trabalho, suas limitações e as possibilidades a serem consideradas em estudos futuros.

2. Marco Regulatório do Controle Legislativo no Paraguai e no Brasil

O capítulo tem o objetivo de identificar o marco regulatório relacionado ao controle legislativo no Paraguai e no Brasil. Apresentam-se as normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam o controle em análise nos dois países, bem como os dispositivos mais amplos que dizem respeito à organização de seus parlamentos, o que também contribui para a identificação das possibilidades de controle legislativo na ordem constitucional paraguaia e brasileira vigente.

2.1. O Parlamento do Paraguai na Constituição Nacional

2.1.1. O Congresso do Paraguai

De acordo com o artigo 182 da Constituição paraguaia vigente, o Poder Legislativo do País é exercido pelo Congresso, composto por uma Câmara de Senadores e outra de Deputados, eleitos diretamente pelo voto popular secreto.

As atribuições de ambas as casas, reunidas em Congresso, terão os seguintes deveres e atribuições (art. 183, CN):

- 1) receber o juramento ou promessa, quando da posse, do Presidente da República, do Vice-Presidente e dos membros da Corte Suprema de Justiça;
- 2) conceder ou negar ao Presidente da República a autorização correspondente, nos casos previstos pela Constituição;
- 3) autorizar a entrada de forças armadas estrangeiras no território da República e a saída ao exterior das nacionais, salvo nos casos de mera cortesia;
- 4) receber Chefes de Estado ou de Governo de outros países; e
- 5) realizar as demais atribuições exclusivas estabelecidas pela Constituição.

Todos os parlamentares do Congresso, bem como seus suplentes, são eleitos no mesmo pleito realizado para a eleição presidencial. O mandato de senadores e de deputados tem a mesma duração de cinco anos, havendo a possibilidade de reeleições ilimitadas (art. 187, CN).

O parlamento paraguaio prevê o instituto da vitaliciedade: trata-se dos casos dos ex-presidentes da República, eleitos democraticamente, os quais não integram o quórum do Senado, não têm direito a voto, mas têm direito a voz. Excluem-se, contudo, do direito a ser

senador vitalício os ex-presidentes que tenham sido submetidos a juízo político e considerados culpados (art. 189, CN).

2.1.2. A Câmara de Senadores do Paraguai

A Câmara de Senadores ou Câmara Alta é composta por, no mínimo, 45 membros titulares e 30 suplentes, que são escolhidos em apenas uma circunscrição eleitoral que abrange a totalidade do território nacional – o candidato a senador titular ou suplente deve ter 35 anos de idade ou mais. A Constituição guarani prevê que a lei poderá acrescentar a quantidade de senadores, de acordo com o aumento do número de eleitores do País (art. 223, CN).

O art. 24 da Constituição estabelece atribuições exclusivas da Câmara de Senadores, quais sejam:

- 1) iniciar a consideração de projetos de lei relativos à aprovação de tratados e de acordos internacionais;
- 2) concordar com a ascensão de militares e de policiais nacionais, desde a patente de Coronel do Exército ou seu equivalente em outras armas ou serviços, e desde a patente de Comissário Principal para a Polícia Nacional;
- 3) concordar com a designação dos embaixadores e ministros plenipotenciários no exterior;
- 4) designar ou propor os magistrados e funcionários de acordo com o que estabelece o texto constitucional;
- 5) autorizar o envio de forças militares paraguaias permanentes ao exterior, assim como o ingresso de tropas militares estrangeiras no País;
- 6) concordar com a designação do Presidente e dos diretores do Banco Central (*Banca Central del Estado*);
- 7) concordar com a designação dos diretores paraguaios dos entes binacionais; e
- 8) realizar as demais atribuições exclusivas estabelecidas pela Constituição.

2.1.3. A Câmara de Deputados do Paraguai

Já os departamentos paraguaios estão representados na Câmara de Deputados, a qual deve ser composta por, pelo menos, 80 membros, com igual número de suplentes, os quais são eleitos diretamente pelo voto popular em colégios departamentais – a cidade de Assunção representa um desses colégios que tem representação na Câmara de Deputados. Antes de cada eleição, o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral estabelece o número de cadeiras

correspondentes a cada colégio departamental – assim como no Senado, a lei poderá acrescentar o número de cadeiras a serem ocupadas por deputados de acordo com o aumento da quantidade de eleitores do País. A nacionalidade nata paraguaia e a idade mínima de 25 anos são requisitos para a investidura do cargo de deputado e de suplente de deputado (art. 221, CN).

O artigo 222 estabelece as atribuições exclusivas da Câmara de Deputados, quais sejam:

- 1) iniciar a tramitação dos projetos de lei relativos à legislação departamental e municipal;
- 2) designar ou propor os magistrados e funcionários de acordo com o que estabelece o texto constitucional;
- 3) concordar com a intervenção dos governos departamentais e municipais; e
- 4) realizar as demais atribuições exclusivas estabelecidas pela Constituição.

2.2 As normas constitucionais referentes ao controle legislativo no Paraguai

2.2.1 Dos Pedidos de informações

De acordo com o art. 192 da Constituição Nacional, as Câmaras de deputados e de senadores podem, quando entenderem oportuno, requerer aos demais poderes do Estado, aos entes autônomos, autárquicos e descentralizados, e aos funcionários públicos, informações sobre assuntos de interesse público, exceto os relacionados à atividade jurisdicional. O referido artigo também estabelece que as autoridades alvo do pedido de informações estão obrigadas a respondê-las dentro dos prazos estabelecidos, os quais não podem ser inferiores a 15 dias.

2.2.2 Da citação e da interpelação

Algumas autoridades do Poder Executivo também podem ser alvo de citação e interpelação caso assim decida a maioria absoluta dos membros de uma das Câmaras do Parlamento paraguaio (art. 193, CN). Podem ser escopo dessas medidas os ministros de Estado e demais altos funcionários da Administração Pública, bem como os diretores e administradores dos entes autônomos, autárquicos e descentralizados, das entidades que administrem fundos do Estado e das empresas de participação estatal majoritária, quando se delibere sobre uma lei ou se estude um assunto relativo às suas respectivas atividades.

Estabelece-se o prazo de cinco dias de antecedência para que as perguntas – elaboradas pela maioria e pela minoria na forma da lei – sejam comunicadas a seus destinatários, os quais, salvo justa causa, devem respondê-las, colaborar na elaboração de requerimentos atinentes ao assunto delas, bem como prestar quaisquer informações adicionais, caso necessárias. O texto constitucional, contudo, é explícito ao vedar a citação ou a interpelação ao Presidente da República, ao Vice-Presidente da República e aos membros do Poder Judiciário, em matéria jurisdicional.

2.2.3 Do voto de censura

Caso a autoridade alvo da citação ou da interpelação prevista no artigo 193 da Constituição Nacional não prestar as informações a contento, ambas as Câmaras, com o voto de dois terços de seus membros, podem emitir um voto de censura à referida autoridade e recomendar sua exoneração ao Presidente da República ou ao superior hierárquico. Caso não seja aprovado pelo quórum qualificado ora citado, veda-se a apresentação de outro voto de censura sobre o assunto, no mesmo período de sessões, ao Ministro ou ao funcionário citado.

2.2.4 Das comissões de investigação

As duas casas do Congresso podem estabelecer comissões conjuntas de investigação sobre qualquer assunto de interesse público, bem como sobre a conduta de seus membros (art. 195, CN). Podem ser alvo das referidas comissões os diretores e administradores dos entes autônomos, autárquicos e descentralizados, os das entidades que administrem fundos do Estado, os das empresas de participação estatal majoritária, os funcionários públicos e os particulares – quando presentes às comissões de investigação, os investigados devem apresentar as informações e documentos requeridos, sob pena das sanções previstas em normas infraconstitucionais.

O instituto da investigação, contudo, é um pouco mais restrito que o da censura, uma vez que os Ministros do Poder Executivo, juntamente com o Presidente da República, o Vice-Presidente da República e os magistrados judiciais, em matéria jurisdicional, não podem ser inquiridos. Cumpre registrar, também, algumas outras características das comissões investigadoras:

- 1) suas atividades não afetarão as atribuições privativas do Poder Judiciário, tampouco devem afrontar os direitos e garantias consagrados no texto constitucional;

- 2) suas conclusões não serão vinculantes para os tribunais ou deslegitimarão as decisões judiciais; e
- 3) essas conclusões, contudo, podem ser comunicadas à justiça ordinária, a qual pode ordenar diligências e provas referentes às atividades indicadas pelas comissões investigadoras.

2.2.5 Do *impeachment*

Estão sujeitos ao *impeachment*, formalmente denominado no texto constitucional como juízo político, as seguintes autoridades (art. 225, CN):

- 1) Presidente da República;
- 2) Vice-Presidente da República;
- 3) Ministros do Poder Executivo;
- 4) Ministros da Corte Suprema de Justiça;
- 5) Fiscal-Geral do Estado;
- 6) Defensor do Povo;
- 7) Controlador-Geral da República;
- 8) Subcontrolador da República; e
- 9) Integrantes do Tribunal Superior de Justiça Eleitoral.

As autoridades supracitadas serão alvo de processo de *impeachment* em razão do mau desempenho de suas funções, por delitos cometidos no exercício de seus cargos ou por delitos comuns. O processo inicia-se na Câmara de Deputados, a qual é responsável pela formulação e aprovação da acusação pelo quórum de dois terços de seus membros. Concluída essa etapa, a acusação segue para a Câmara de Senadores, a qual procederá o julgamento dos acusados pela Câmara de Deputados em juízo público.

Será declarada culpada a autoridade que receber o voto desfavorável de dois terços dos senadores. Nesses casos, a autoridade condenada politicamente será afastada de seu cargo – caso haja a realização de delitos, os antecedentes criminais serão encaminhados à justiça ordinária.

2.3 As normas infraconstitucionais referentes ao controle legislativo no Paraguai

2.3.1 Do Juízo Político em normas infraconstitucionais

O Capítulo II do Regimento Interno da Câmara de Senadores do Paraguai disciplina a participação do Senado como integrante do Congresso, como Tribunal de Justiça e como parte da Assembleia Nacional.

Quando exerce atividades de Tribunal de Justiça, o art. 23 desse regimento prevê que o Senado expede ofício à Câmara de Deputados paraguaia e ao acusado, avisando-lhes a data de audiência – nessa reunião, a Câmara deve formular a imputação, ao passo que o acusado, ou seu representante legal, apenas toma conhecimento dos termos da acusação. Prevê-se, então, que o Senado estabeleça outra sessão para ouvir o querelado e concluir a obtenção de provas. As sessões devem ser extraordinárias, podendo abranger, também, período adicional de sessões ordinárias.

As notificações ao acusado devem ser realizadas por meio de cédula. Caso esse não apareça para se defender na sessão especificamente designada para tal objetivo, o juízo segue à revelia. Se a parte acusadora não comparecer injustificada e reiteradamente nas audiências a ela designada, finda-se o processo de juízo.

Com base nos depoimentos e documentos apresentados nas sessões supracitadas, o Senado os analisa, podendo valer-se de todos os elementos de juízo necessários para melhor instruir o processo. Após o período de provas estabelecido pela Câmara de Senadores, essa tem a prerrogativa de agendar nova audiência para ouvir as alegações das duas partes, que podem falar duas vezes cada.

Concluída a audiência com a parte acusadora e acusada, o Senado passa a deliberar em sessão secreta e, posteriormente, dentro de três dias úteis, chegará a sua decisão em sessão pública. Para essa decisão, exige-se votação nominal pela culpa ou inocência do acusado – a culpa será declarada caso seja apoiada pela maioria absoluta de dois terços dos senadores. A resolução pertinente com o resultado da votação deve ser enviada às partes envolvidas, bem como comunicada ao Poder Executivo e à Corte Suprema de Justiça.

2.3.2. Do Pedido de Informações em normas infraconstitucionais

O Capítulo XXII do Regimento Interno da Câmara de Senadores do Paraguai prevê que essa casa parlamentar, ou suas comissões, podem requisitar de outros Poderes do Estado

informações que consideram relevantes para seus trabalhos, em consonância com a previsão constitucional. No caso de solicitação ao Poder Executivo, também é possível que se requeira a presença de Ministros de Estado na Câmara de Senadores, oportunidade em que a solicitação deve estar fundamentada com as justificativas pertinentes e a data para que a autoridade compareça ao Parlamento.

Os pedidos de informações podem versar sobre:

- a) questões relacionadas a projeto em estudo;
- b) atos da administração pública; e
- c) outros assuntos de interesse público.

O pedido de informações deve ser assinado pelo Presidente da Câmara de Senadores e referendado pelo Secretário Geral da Casa. Deve-se registrar no pedido a resolução que a motivou e o nome de todos os Senadores que lhe deram ensejo.

A Lei nº 5.453, de 21 de julho de 2015⁷, regulamenta o instituto do pedido de informações ora citado. De acordo com essa legislação, podem ser objeto desse pedido o Poder Executivo, seus Ministérios e Secretarias, entes autônomos e autárquicos, bem como outros órgãos estatais a ele vinculados – órgãos do Poder Judiciário, governos locais e entidades binacionais também podem ser alvo do pedido de informações. Ademais, a referida lei estabelece prazos para a resposta ao pedido, assim como sanções em caso de manifestações incompletas ou intempestivas da autoridade demandada.

2.3.3. Das Audiências Públicas em normas infraconstitucionais

As audiências públicas na Câmara de Senadores estão regulamentadas pela Resolução nº 579, de 18 de dezembro de 2014⁸; na Câmara de Deputados, pela Resolução nº 2.926, de 30 de maio de 2018⁹. Definidas como mecanismo de consulta legislativa e instância de participação cidadã no estudo de proposições, as audiências públicas devem ser realizadas com base nos princípios de igualdade, oralidade e publicidade.

7

Disponível

em:

<<http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4442/reglamenta-el-articulo-192-de-la-constitucion-nacional-del-pedido-de-informes>>. Acesso em: 3 de abril de 2020.

⁸ Disponível em: <<http://www.senado.gov.py/images/archivos/RESOLUCION-380865.pdf>>. Acesso em: 3 de abril de 2020.

⁹ Disponível em: <http://201.217.41.91/ww5/application/files/7915/3071/5900/RESOLUCI_N-399911.PDF>. Acesso em: 3 de abril de 2020.

Pode ser objeto de audiências públicas qualquer projeto de lei que tramite na Câmara de Senadores. Temas de interesse do Estado e da sociedade civil também são potenciais alvos das audiências, que podem ser convocadas por todas as comissões parlamentares permanentes e temporárias, bem como por senadores individualmente.

2.4. O Parlamento do Brasil na Constituição Federal de 1988

2.4.1. O Congresso Nacional do Brasil

De acordo com o artigo 44 da Constituição Federal (CF) de 1988, o Congresso Nacional é composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Diferentemente do Parlamento paraguaio – que apresenta mandato uniforme de cinco anos para deputados e senadores –, o brasileiro organiza-se em legislaturas de quatro anos, com o mandato de deputados correspondente a uma legislatura e o de senadores, a duas.

Destaca-se, também, que os sistemas eleitorais dos países são diferentes: no caso paraguaio, prevê-se apenas o método proporcional (CN, art. 118), ao passo que o Brasil apresenta voto proporcional para eleição de deputados (CF, art. 45) e voto majoritário para eleição de senadores (CF, art. 46). Uma explicação para essa diferença pode ser identificada na natureza dos Estados nos dois países: o Brasil se organiza em Federação, com representação do povo e das unidades federativas; o Paraguai, em Estado unitário.

As prerrogativas constitucionais do Parlamento brasileiro são mais extensas, se comparadas às de seu homólogo paraguaio. O Congresso Nacional pode dispor sobre uma série de matérias de competência da União, estando suscetível à sanção do Presidente da República (CF, art. 48) ou mesmo realizar atividades privativamente (CF, art. 49), algumas dessas com natureza de controle sobre o Poder Executivo, tais como:

- resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a 15 dias;

- aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);
- julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- fiscalizar e controlar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; e
- aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.

2.4.2. O Senado Federal do Brasil

A Constituição brasileira também é mais abrangente que sua homônima paraguaia no que diz respeito às competências privativas do Senado Federal. Dentre essas, enumeram-se as seguintes atividades (CF, art. 52):

- aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União (TCU) indicados pelo Presidente da República, bem como do Presidente e de diretores do banco central;
- aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;
- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
- fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante de dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
- dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; e

- eleger (nos termos do art. 89, VII, da CF) membros do Conselho da República, órgão superior de Consulta do Presidente da República.

2.4.3. A Câmara de Deputados do Brasil

O art. 51 da CF elenca atividades privativas da Câmara dos Deputados, a maior parte delas relacionadas ao controle legislativo, quais sejam:

- autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;
- proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de 60 dias após a abertura da sessão legislativa; e
- eleger (nos termos do art. 89, VII, da CF) membros do Conselho da República, órgão superior de Consulta do Presidente da República.

2.5. As normas constitucionais referentes ao controle legislativo no Brasil

2.5.1. Do Pedido de Informação

Os pedidos escritos de informações podem ser encaminhados pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a Ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. A apresentação de informações falsas, a recusa, o não atendimento ao pedido, no prazo de 30 dias, enseja à autoridade demandada crime de responsabilidade (CF, art. 50, § 2º).

2.5.2. Da Convocação

As autoridades ora mencionadas, na seção anterior, também podem ser convocadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ou por qualquer de suas comissões, para prestarem pessoalmente informações sobre assunto previamente determinado – a ausência injustificada importa, igualmente, crime de responsabilidade. Acrescenta-se que os Ministros de Estado poderão comparecer espontaneamente a uma dessas casas parlamentares, em acordo com a Mesa da casa alvo do comparecimento, para expor assunto de relevância de seu Ministério (CF, art. 50, *caput* e § 2º).

2.5.3. Das Comissões Parlamentares de Inquérito

O artigo 58 da CF possibilita ao Congresso ou às suas Casas separadamente a instalação de comissões parlamentares de inquérito (CPIs). As CPIs apresentam poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, complementados pelos previstos nos regimentos dessas Casas, cujos resultados devem ser encaminhados ao Ministério Público para que esse promova a responsabilidade civil ou criminal dos investigados, quando for o caso.

2.5.4. Das Outras Atividades de Controle nas Comissões

O art. 58 também prevê que o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias que também podem exercer atividades de controle em relação ao Poder Executivo. As referidas atividades relacionam-se à realização de audiências públicas, à convocação de Ministro de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições, à solicitação de depoimento de qualquer autoridade ou cidadão e à apreciação, com a emissão de parecer, de programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

2.5.5. Do *Impeachment*

O juízo político apresenta responsabilidade complementar entre a Câmara de Deputados e o Senado Federal: enquanto, como mencionado, aquela tem prerrogativa de autorizar a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado (CF, art. 51), o Senado é quem de fato instala e realiza o processo de *impeachment* das referidas autoridades. Os comandantes das Forças Armadas nos crimes de mesma natureza conexos com aqueles também estão sujeitos ao mesmo processo (CF, art. 52).

Admitida a instalação do processo de julgamento previsto no art. 52 da CF pelo Senado Federal cujo réu seja o Presidente da República, esse ficará suspenso de suas funções pelo prazo de 180 dias. Caso o processo não se conclua dentro desse prazo, o Presidente retorna ao exercício de seu mandato (CF, art. 86, §§ 1º e 2º).

No julgamento, o Senado Federal será liderado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. De acordo com o art. 52 da CF, caso perca o cargo, o condenado ficará inabilitado, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

2.5.6. Do processo orçamentário

O Congresso Nacional exerce importante prerrogativa na aprovação do orçamento público. No Brasil, prevê-se a elaboração e a execução de três leis orçamentárias estruturais, que possuem ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo: tratam-se do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁰.

Os projetos de lei referentes às peças orçamentárias ora citadas devem ser apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Por meio de Comissão mista permanente de Senadores e Deputados, realizam-se as seguintes atividades (CF, arts. 72 e 166):

- exame e emissão de parecer sobre os projetos orçamentários em questão, bem como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;
- exame e emissão de parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição vigente, exercendo o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas; e
- nos casos de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, solicitação à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários – a comissão, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), pode sustar essas despesas se entender que possam causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública.

A CF, no § 2º de seu art. 35, é explícita ao elencar os prazos para que o Parlamento exerça suas responsabilidades de controle sobre os referidos projetos orçamentários, bem como as responsabilidades do Poder Executivo sobre esses. De acordo com o referido excerto constitucional:

- o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro

¹⁰ **Como é o processo orçamentário.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/como-e-o-processo-orcamentario>>. Acesso em: 10 de abril de 2020.

meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

- o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; e
- o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Importante destacar que a CF apresenta dispositivo que interfere diretamente nos trabalhos parlamentares caso não se observem um dos prazos ora citados. Trata-se da impossibilidade de se interromper a sessão legislativa sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (art. 57, § 2º).

Outra atividade de controle legislativo relevante diz respeito à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Por meio de controle Externo, o Congresso Nacional realiza essas atividades com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71).

2.5.7. Da Participação na Política Externa

Além das previsões dos arts. 49 e 52 já mencionadas, a CF aufere ao Parlamento brasileiro importante função na política externa do País, mais precisamente na sua interface com o ordenamento jurídico interno. No caso específico de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, esses são equivalentes às emendas constitucionais caso sejam aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros (CF, art. 5º, § 3º).

Os tratados sobre direitos humanos aprovados pelo Congresso Nacional pelo procedimento ordinário (CF, art. 47) apresentam o *status* supralegal, localizando-se entre a Constituição e as leis. Os demais tratados, que não versam sobre direitos humanos, ingressam no ordenamento jurídico brasileiro com equivalência à lei ordinária¹¹.

¹¹ O STF adota a “tripla hierarquia dos Tratados Internacionais? Disponível em: <<https://draflaviaortega.jusbrasil.com.br/noticias/321803352/o-stf-adota-a-tripla-hierarquia-dos-tratados-internacionais>>. Acesso em: 11 de abril de 2020.

2.5.8. Da Análise de Vetos Presidenciais

A CF ainda prevê outras atividades de controle que podem ser realizadas conjuntamente pelas duas casas do Congresso Nacional. O art. 57, além de prever o ato protocolar do recebimento do compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República, trata do conhecimento e da deliberação do veto a proposições que tramitaram nessas casas e são submetidas à sanção do chefe do Poder Executivo.

Após seu recebimento, o veto será analisado em sessão conjunta dentro de 30 dias. A rejeição do veto requer a maioria absoluta dos votos dos Deputados e Senadores (CF, art. 66, § 4º).

Se confirmada a rejeição, o projeto será enviado ao Presidente da República para promulgação em prazo de 48 horas. Na falta da promulgação pelo Presidente da República, essa será realizada pelo Presidente do Senado ou, se esse não o fizer, pelo Vice-Presidente do Senado (CF, art. 66, §§ 5º e 7º).

2.5.9. Das Leis Delegadas

Esse instituto diz respeito à possibilidade de o Congresso Nacional delegar a elaboração de determinados projetos ao Presidente da República. Com os limites estabelecidos no texto constitucional, a delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício – no caso de a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, estando proibida qualquer emenda (CF, art. 68, *caput* e §§ 2º e 3º).

2.6. As normas infraconstitucionais referentes ao controle legislativo no Brasil

2.6.1. Do *Impeachment* em normas infraconstitucionais

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) prevê que qualquer cidadão pode apresentar a essa casa denúncia relativa ao Presidente da República, ao Vice-Presidente da República ou a Ministro de Estado por crime de responsabilidade. A denúncia deve estar devidamente assinada com firma reconhecida e acompanhada de documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com indicação do local onde possam ser encontrados, bem como, se for o caso, do rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo (RICD, art. 218, *caput* e § 1º).

Se a denúncia for aceita pelo Presidente da Câmara dos Deputados, é enviada à Comissão Especial eleita para emissão de parecer o qual, deferindo a denúncia, é enviado para apreciação do Plenário da casa, em votação nominal. Dois terços dos votos dos Deputados é o quórum mínimo para que se instaure processo contra o denunciado, momento em que se comunica a decisão ao Presidente do Senado Federal (RICD, art. 218, §§ 5º ao 9º).

No Senado Federal, instaura-se o processo efetivamente, em consonância com o art. 52, I e II, da CF. De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), os trabalhos referentes a esse processo são conduzidos sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (RISF, art. 377, parágrafo único).

Instaurado o processo, suspende-se o Presidente da República de suas funções por 180 dias, o qual a elas regressará após esse período se o julgamento não estiver concluído (RISF, art. 381). Quando da instauração do processo, procede-se, também, à formação de comissão composta por um quarto do total dos senadores (respeitada a proporcionalidade das representações partidárias ou dos blocos parlamentares). Os trabalhos da comissão concluem-se com o fornecimento da acusação, momento em que o processo está pronto para ser julgado pelo plenário do Senado Federal (RISF, art. 380).

O quórum para que se profira a sentença condenatória no Senado Federal é o mesmo necessário à autorização da Câmara dos Deputados para que se instaure o processo de julgamento político: dois terços dos parlamentares. A condenação, caso ocorra, deve limitar-se à perda do cargo, com inabilitação para o exercício de função pública por oito anos¹², sem prejuízo das sanções judiciais, se houver (RISF, art. 378).

O Regimento do Senado prevê que a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950¹³, que “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento”, também orientará os trabalhos de *impeachment* realizados pela casa.

2.6.2. Dos pedidos de informações em normas infraconstitucionais

Tanto o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 116), como o do Senado Federal (RISF, art. 216) regulamentam o pedido de informações às autoridades do

¹² Quando do julgamento do *impeachment* de Dilma Rousseff, contudo, o processo foi dividido (fatiado) em duas partes: uma que dizia respeito à perda do cargo de Presidente da República e outra sobre a perda dos direitos políticos da presidente por oito anos. Como resultado, a primeira parte foi aprovada e a segunda, rejeitada, o que, na prática, possibilitou a candidatura da então ex-presidente ao cargo de Senadora da República nas eleições gerais de 2018, aproximadamente dois anos após a conclusão do referido processo.

¹³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 12 de abril de 2020.

Poder Executivo previstas no art. 50 da Constituição Federal. Ambos os regimentos vedam a esse pedido providências a tomar, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósitos da autoridade a que se dirige.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 116, II) resume os objetivos do pedido de informações, os quais, com adaptações, constata-se igualmente no documento análogo do Senado Federal. Desta feita, podem ser apresentados requerimentos de informações:

- a) relacionados com matéria legislativa em trâmite ou qualquer assunto submetido à apreciação do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões;
- b) sujeitos à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões; e
- c) pertinentes às atribuições do Congresso Nacional.

2.6.3. Das audiências públicas em normas infraconstitucionais

Os regimentos internos das duas casas do Congresso Nacional também preveem a realização de audiências públicas (RICD, art. 225; RISF, art. 93), com a participação de entidade da sociedade civil, para que se instrua matéria legislativa em trâmite, bem como para que se tratem de assuntos de interesse público relevante, atinentes à área de atuação de suas comissões, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada.

Nessas audiências é possível haver a presença de Ministro de Estado e demais autoridades do Poder Executivo (excluídos o Presidente e o Vice-Presidente da República) para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado ou para expor assunto de relevância de sua pasta.

O Regimento Interno do Senado Federal atribui especificamente à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) da Casa a responsabilidade de promover audiências públicas regulares com o Presidente do Banco Central do Brasil para discutir as diretrizes, a implementação e as perspectivas futuras da política monetária (RISF, art. 99 § 1º). Ademais, cumpre à CAE, de acordo com o referido regimento (RISF, art. 99 § 3º), realizar

[...] duas audiências públicas por ano para a prestação de contas do andamento das ações coordenadas pelo Poder Executivo que afetam a agenda da produtividade e da melhoria do ambiente de negócios, a ser realizada pelo Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da

República ou por outra autoridade com status ministerial a quem tenha sido delegada expressamente essa competência (BRASIL, 2019).

2.6.4. Da avaliação de políticas públicas em normas infraconstitucionais

Com o objetivo de aprimorar a atuação no que diz respeito a sua competência constitucional, o Senado Federal editou a Resolução nº 44, de 2013¹⁴, que alterou o seu Regimento Interno para estabelecer o procedimento de avaliação de políticas públicas. Esse trâmite foi atribuído às comissões permanentes da Casa, que terão a oportunidade de selecionar políticas públicas, na área de competência da respectiva Comissão, para avaliação em ciclos anuais.

Prevê-se que a avaliação ora citada deve enfatizar os impactos das políticas públicas e as atividades meio de suporte para sua execução. Para o alcance desse objetivo, poderão ser solicitadas informações e documentos a órgãos do Poder Executivo e ao Tribunal de Contas da União, bem como a entidades da sociedade civil, nos termos do art. 50 da Constituição Federal. Ao final da sessão legislativa, cada comissão deve apresentar relatório com as conclusões da avaliação realizada (RISF, art. 96-B, §§ 2º e 3º).

2.7. Conclusões do Capítulo

Brasil e Paraguai apresentam semelhanças, com peculiaridades, em suas virtudes para o exercício do controle do Legislativo sobre o Executivo.

Quando se analisam as semelhanças e as diferenças do arcabouço constitucional que organiza o Poder Legislativo e influencia sua capacidade de controle sobre o Executivo desses países, destaca-se que, diferentemente do que ocorre com a Constituição paraguaia vigente, a CF não prevê a vitaliciedade no Congresso Nacional (esse instituto vigorou na ordem constitucional de 1824, especificamente no Senado, e foi extinto com a primeira Constituição republicana do Brasil, em 1891)¹⁵. No caso paraguaio, a vitaliciedade representa ponto de convergência entre os poderes, porquanto se destina aos ex-presidentes da República (excluídos aqueles que tenham sido submetidos a juízo político e considerados culpados), os

¹⁴ Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/582663/publicacao/15611898>>. Acesso em: 13 de abril de 2020.

¹⁵ **O Senado na República.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/institucional/documentos/sobre-o-senado/historia/o-senado-na-republica>>. Acesso em: 9 de abril de 2020.

quais, mesmo sem direito a voto, podem participar da dinâmica política no parlamento nacional.

Outro fator importante, em perspectiva comparada, para o exercício do controle legislativo, diz respeito ao tamanho dos parlamentos. O Congresso brasileiro é consideravelmente maior (atualmente são 513 deputados federais, número definido pela Lei Complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993¹⁶, e 81 senadores, esse número estabelecido com base no § 1º do art. 45 da CF), o que, em tese, pode ensejar volume de controle relativamente proporcional (em quantidade de medidas legislativas, sem que isso represente, necessariamente, mais qualidade no controle) se considerada a estrutura do Congresso do Paraguai, conquanto o número de parlamentares das Câmaras de Deputados e de Senadores desse país possa variar, já que a Constituição Nacional prevê, por um lado, o mínimo de parlamentares – 80 deputados e 45 senadores – e que, por outro lado, a lei poderá acrescentar a quantidade de parlamentares em ambas as Câmaras de acordo com o aumento do número de eleitores do País (CN, arts. 221 e 223).

As atividades privativas das casas do Congresso brasileiro também são mais extensas que as do Paraguai. No tocante especificamente à Câmara dos Deputados, a maior parte das atividades a essa prevista pela Constituição Federal corresponde ao controle legislativo, ao passo que sua homônima paraguaia apresenta responsabilidades exclusivas mais relacionadas à realidade dos departamentos, seja no que diz respeito à legislação, seja no que tange à intervenção em departamentos e municípios.

As Cartas Magnas vigentes nos dois países preveem a possibilidade de autoridades do Poder Executivo serem requisitadas a apresentarem informações ou mesmo comparecerem ao Parlamento para prestarem esclarecimentos sobre assuntos previamente determinados, com, inclusive, mecanismos de sanção caso a autoridade demandada não se manifeste a contento. A Constituição paraguaia, contudo, é mais ampla no rol de autoridades do Executivo que podem ser alvo das referidas demandas se comparada à Constituição brasileira, que as restringe a Ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (CF, art. 50, *caput* e § 2º).

A Constituição paraguaia é mais extensa nas possibilidades de medidas caso a autoridade alvo da citação ou da interpelação prevista no artigo 193 da Constituição Nacional

¹⁶ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp78.htm>. Acesso em: 17 de abril de 2020.

não apresente satisfatoriamente as informações solicitadas pelo Parlamento. A principal diferença desse parlamento e o brasileiro, nesse quesito, diz respeito à previsão de se apresentar voto de censura à referida autoridade considerada insatisfatória em suas providências, sendo possível, inclusive, que o Congresso recomende sua exoneração ao Presidente da República ou ao superior hierárquico – a Constituição brasileira, por sua vez, veda explicitamente toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística (CF, art. 220 § 2º).

Outra importante diferença de controle legislativo às autoridades que podem ser alvo das comissões de investigação do Parlamento. Ao contrário do caso paraguaio, em que o texto constitucional elenca várias autoridades que não podem ser alvo das referidas comissões, a ordem constitucional brasileira apresenta espectro mais amplo para as investigações de CPIs, inclusive de autoridades do Poder Executivo, como Ministros de Estado – que podem ser convocados para depor sobre assuntos relacionados às atribuições de seu cargo. Presidente da República e seu Vice, bem como os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), contudo, não são obrigados a comparecer, nem poderão ser convocados para prestar depoimentos em CPIs, haja vista a proteção do princípio da independência dos três poderes da República¹⁷.

Além das comissões de investigação ou de inquérito, as audiências públicas são instrumentos de controle legislativo amplamente previstos nos ordenamentos jurídicos de Brasil e Paraguai, o que representa oportunidade para que se obtenham as informações muitas vezes solicitadas por requerimentos ou pela presença da autoridade do Poder Executivo no Parlamento. Trata-se de medida bastante comum e eficiente nos dois países para, em muitas oportunidades, envolver a sociedade civil nos debates e nas soluções de encaminhamentos aos temas abordados nessas audiências.

Assim como no Paraguai, no Brasil o Congresso exerce importante prerrogativa na aprovação do orçamento público. O processo orçamentário brasileiro é um pouco mais detalhado que o paraguaio, porquanto compreende as fases de elaboração e execução de três leis orçamentárias estruturais (PPA, LDO e LOA), com atuação complementar entre os Poderes Legislativo e Executivo. Conquanto no Paraguai preveja-se uma única peça, o Orçamento Geral da Nação, em ambos os países o processo orçamentário é complexo e demanda o trabalho conjunto de ambas as casas parlamentares – menção essa que representa

¹⁷ **Comissões Parlamentares de Inquérito: poderes, limitações e respeito aos direitos e garantias fundamentais.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/35963/comissoes-parlamentares-de-inquerito>>. Acesso em: 9 de abril de 2020.

efetiva atividade de controle legislativo sobre a Presidência da República, responsável por apresentar a primeira proposta das referidas peças.

Na política externa, os parlamentos também desempenham funções de controle relevantes. Os chefes de missões diplomáticas, indicados pelo Presidente da República, devem ser devidamente avaliados e chancelados pelos senadores dos países. A internalização de compromissos assumidos pelo Poder Executivo nas relações internacionais também está sujeita ao crivo parlamentar, o qual é decisivo para decidir qual o *status* desses compromissos nos ordenamentos jurídicos brasileiro e paraguaio.

Ainda no que diz respeito ao processo legislativo, as constituições dos países preveem mecanismos mútuos de controle entre os Poderes. Um desses expedientes relaciona-se com o fato de a Presidência da República ter a possibilidade de solicitar urgência constitucional na análise de seus projetos, com a Carta Magna paraguaia prevendo mecanismos mais efetivos para impor a urgência ao Parlamento – se uma das câmaras não reprovar o projeto alvo da urgência nos prazos indicados, esse será automaticamente aprovado (CN, art. 210), ao passo que, no Brasil, as duas câmaras têm de se manifestar sobre o projeto com urgência presidencial, sucessivamente, em até 45 dias, ficando suspensas todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação (CF, *caput* e §§ 1º e 2º).

Até mesmo no instituto da urgência presidencial, em que o Executivo determina o rito de trabalhos do Parlamento, a Constituição paraguaia, diferentemente da brasileira, prevê mecanismo de controle legislativo. Trata-se da possibilidade de cada uma das câmaras paraguaias poder suprimir a tramitação em regime de urgência em qualquer momento, desde que se manifeste nesse sentido com a maioria de dois terços de seus membros – a retirada da urgência aufere à tramitação do projeto o regime ordinário (CN, art. 210).

Outro importante mecanismo de controle legislativo corresponde à análise de vetos presidenciais a projetos de lei que tramitaram nos parlamentos de Brasil e Paraguai. A principal diferença entre os dois países nesse particular diz respeito ao modo com que se analisam esses vetos – no Brasil, os trabalhos são realizados em sessões conjuntas com senadores e deputados, ao passo que, no Paraguai, cada Casa deve deliberar sobre os vetos separadamente. Em ambos os casos, contudo, a última palavra em relação aos vetos é do Congresso.

O Brasil apresenta previsões relacionadas ao controle legislativo inexistentes no Paraguai. As Leis Delegadas, por exemplo, representam a oportunidade de se possibilitar ao Presidente da República legislar sobre assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos limites estabelecidos pelo próprio Parlamento (CF, art. 68, *caput* e §§ 2º e 3º).

Já o processo de avaliação de políticas públicas representa novidade para o próprio Parlamento brasileiro, haja vista sua instituição relativamente recente, em 2013, com os trabalhos iniciados no ano seguinte. Não obstante ser possível realizar a avaliação de políticas públicas por meio de vários dos instrumentos de controle legislativo supracitados, a Resolução do Senado nº 44, de 2013, foi importante para estabelecer para as comissões permanentes da Casa o compromisso de selecionar anualmente políticas públicas, na área de competência da respectiva Comissão, para avaliação que enfatize os impactos dessas políticas, bem como o planejamento e as atividades-meio de suporte para sua execução. Trata-se, portanto, de prática genuína de controle legislativo, cujos resultados podem e devem ser monitorados para que se compreenda sua real contribuição para o conjunto de controle do Parlamento sobre o Executivo.

O ápice do controle legislativo, contudo, expressa-se no juízo político, ou *impeachment*, de autoridades do Poder Executivo, cuja previsão apresenta semelhanças e diferenças nos ordenamentos jurídicos de Brasil e Paraguai.

A principal semelhança que se constata diz respeito ao fato de que compete aos senadores realizar o julgamento político das referidas autoridades (com o acusado sendo condenado caso a acusação receba o voto favorável de dois terços dos parlamentares). A instauração do processo depende de decisão dos deputados, outra semelhança entre os países.

As disparidades ou peculiaridades, contudo, são mais significativas. Uma primeira diferença a ser destacada diz respeito ao fato de que os procedimentos relacionados ao referido juízo são mais detalhados em normas constitucionais e infraconstitucionais paraguaias, quando comparadas à contraparte brasileira.

O início do processo também apresenta contrastes significativos. No caso do Brasil, a denúncia não depende exclusivamente do Parlamento. Essa pode ser apresentada por qualquer cidadão com destino ao Presidente da Câmara dos Deputados, o qual tem a prerrogativa de aceitar ou não a denúncia. No Paraguai, a denúncia inicia-se na própria Câmara de Deputados,

a qual é responsável pela formulação e aprovação da acusação pelo quórum de dois terços de seus membros (mesmo quórum para que se instaure o processo de *impeachment* pelo plenário da Câmara dos Deputados no Brasil, após a aceitação de sua Presidência e de parecer favorável ao processo em Comissão Especial instalada para analisá-lo). Evidencia-se que, no Brasil, o Presidente da Câmara dos Deputados apresenta significativo protagonismo no processo de julgamento político de autoridades do Poder Executivo, quando comparado a sua contraparte paraguaia, cujo protagonismo dilui-se no plenário da Câmara de Deputados.

Outra diferença significativa entre os juízos políticos nos dois países concerne ao fato de que, no Paraguai, a Câmara de Deputados continua exercendo função estratégica quando o processo está na Câmara de Senadores: cabe aos deputados paraguaios formularem a acusação do réu em audiência convocada pelos senadores. No Brasil, uma vez instaurado o processo de *impeachment* pelo plenário da Câmara dos Deputados, essa casa não exerce nenhuma outra atividade relacionada ao julgamento em questão, cabendo ao Senado Federal o prosseguimento das atividades.

Se o início do processo é mais democrático no Paraguai que no Brasil – por conta da decisão colegiada em todas as etapas previstas –, a duração desse processo se demonstra mais sucinta naquele país comparativamente. Após a denúncia da Câmara de Deputados, realizam-se apenas duas audiências: uma para que se formule a acusação (ressaltando-se que o acusado, ou seu representante legal, pode estar presente apenas para tomar conhecimento dos termos da acusação), e outra para que se ouça o acusado e se conclua a obtenção de provas – ambas as audiências são realizadas em sessões extraordinárias e, se necessário, em períodos específicos de sessões ordinárias.

No Brasil, o processo apresenta mais etapas e tende a ser mais longo – o próprio afastamento do Presidente por 180 dias, contados da data de instauração do processo pelo Senado Federal, demonstra a expectativa de que os trabalhos necessários ao julgamento político podem se alongar por meses (prazo semelhante não se vislumbra no processo de juízo político no Paraguai). Na Câmara dos Deputados, como mencionado, existem a etapa da denúncia, da aceitação dessa pelo Presidente da casa, da análise em comissão especial e, finalmente, da análise sobre a instauração do processo de *impeachment*. No Senado, instaurado o processo, os trabalhos seguem para comissão composta por um quarto do total de seus membros para que se formule a acusação, momento em que o processo está pronto para ser julgado pelo plenário do Senado Federal.

Algumas outras diferenças pontuais podem ser igualmente destacadas principalmente em relação à Presidência dos trabalhos de julgamento político. No Paraguai, o julgamento em si é conduzido apenas por membros da Câmara de Senadores; no Brasil, cabe ao Presidente do Supremo Tribunal Federal liderar os trabalhos do julgamento no Senado Federal.

A pena do processo de juízo político também apresenta diferença pontual. Em caso de condenação, a autoridade paraguaia é afastada definitivamente de seu cargo – caso haja a realização de delitos, os antecedentes criminais serão encaminhados à justiça ordinária; no Brasil, a autoridade condenada, além de perder seu cargo, fica inabilitada por oito anos para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, se houver.

O exposto demonstra que existem inúmeros mecanismos de controle legislativo em normas constitucionais e infraconstitucionais de Brasil e Paraguai, com semelhanças significativas nos ordenamentos jurídicos desses países, não obstante diferenças igualmente importantes. A história recente registra que ambos experimentaram o ápice do controle legislativo, representado no processo de juízo político ou *impeachment*, em duas oportunidades cada ao longo dos últimos 30 anos.

Feitas essas considerações, os capítulos seguintes têm o objetivo de contribuir com a compreensão – por meio da coleta, sistematização e análise de dados empíricos em perspectiva comparada – de como alguns mecanismos de controle legislativo se comportaram antes e depois do referido ápice. Antes, contudo, avalia-se como a cultura política autoritária, uma das características mais significativas da formação dos estados latino-americanos, pode representar desafios para o exercício do controle legislativo nos países da região, com ênfase nos casos paraguaio e brasileiro.

3. Os desafios da herança autoritária para o controle legislativo no Paraguai e no Brasil

A história da América Latina é reconhecida por significativa instabilidade institucional. Desde a independência política dos países do continente em relação a metrópoles europeias, muitas foram as alternâncias entre regimes reconhecidos como democráticos e autoritários.

No entendimento de Rouquié (2011), contudo, pode-se questionar se a referida instabilidade remonta ao período colonial ou mesmo aos primórdios da independência política em análise. O autor argumenta que a democracia começa a ser colocada em prática na América Latina antes mesmo do que em muitos países da Europa continental, e apenas passa a ser relativizada quando os grupos dominantes atuam com o objetivo primordial de viabilizar o que se denominou a “construção da ordem” – nesse contexto, esses grupos se organizam para preservar a legitimidade funcional, ao mesmo tempo que exercem, em nome da razão política, o controle dos grupos sociais menos favorecidos.

Ao comentar a obra de Rouquié, Gallo (2014) menciona que os construtores da democracia latino-americana – impossibilitando o exercício da participação popular, por um lado, e, por outro, ampliando a distância entre o que era “legal” e o que era “real” – difundiram a crença de que, “em nome da ordem”, a tendência à anarquia popular fosse combatida por meio do endurecimento das políticas estatais. Desta feita, diante do iminente perigo do regresso e do caos, o autoritarismo passou a ser por muitos aceito como solução viável caso os cidadãos quisessem ocupar seu lugar na esfera pública.

Importante destacar, contudo, que o autoritarismo não apresenta um padrão ao longo da história latino-americana, mas se adapta a circunstâncias e interesses de grupo. No que diz respeito aos regimes de exceção do continente na segunda metade do século XX, por exemplo, O'Donnell (1996) os classifica como novo autoritarismo, que se diferenciou radicalmente das ditaduras tradicionais, como a do clã Somoza na Nicarágua, ou daquelas de perfil populista que se desenvolveram no Brasil de Vargas ou na Argentina de Perón.

Para O'Donnell (1996), o novo autoritarismo é resposta à exigência de uma etapa de modernização do capitalismo na América Latina. Se, no passado mais remoto, a base social desse regime era a oligarquia latifundiária, no autoritarismo das décadas de 1960 e 1970

emerge nas lideranças nacionais coalizões de militares, empresários e tecnocratas da burocracia estatal.

Não obstante, portanto, a vigência de normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas ao controle legislativo em vários países latino-americanos no século XXI, como nos casos em análise de Paraguai e Brasil, devem-se considerar argumentos que questionam se, de fato, essas normas dispõem de plena efetividade em contexto no qual há dúvidas a respeito da qualidade e da estabilidade do regime democrático, não apenas nesses países mas na maioria das nações latino-americanas. Chacín Fuenmayor (2019), por exemplo, constata declínio na democracia de vários países da região, especificamente naqueles em que se limitam os direitos civis e sociais dos cidadãos, conquanto esses participem da escolha de seus representantes políticos.

3.1.O caso paraguaio

De acordo com o entendimento de Salgueiro (2019), o Paraguai tem desenvolvido o que classifica como “novo autoritarismo” ao longo dos últimos anos. Em vez de reproduzir as tradicionais práticas clientelistas típicas do caudilhismo, impulsiona-se, com base no poder do capital, decisões centralizadas e operações descentralizadas. A normalidade do processo democrático-eleitoral, para o autor, reflete na fragilidade prática dos sistemas de controle sobre o poder executivo, não obstante esses existam formalmente e em quantidade significativa, como demonstrado.

O argumento central de Salgueiro (2019) é que todas as instâncias de controle paraguaias foram, em alguma medida, cooptadas pelo novo autoritarismo. Para o autor – conquanto se reconheça que a nova ordem constitucional consagre uma democracia pluralista (CN, art. 1) com vários partidos representados no Parlamento, ao contrário da hegemonia de apenas um partido político no regime anterior –, o modelo empresarial da política do Paraguai se estrutura à margem do referido sistema de partidos e com esse compete deslealmente, retira certas atribuições, limita a autonomia e, em alguns momentos, chega a substituí-lo. No modelo específico do controle legislativo, portanto, esse muitas vezes carece de efetividade.

O caso paraguaio é um exemplo mencionado por vários autores de que o exercício democrático muitas vezes é comprometido pela existência de um partido hegemônico que inibe o surgimento de opções ideológicas diversas para o eleitorado. Nesse contexto, Turner (2010) argumenta que o mandato presidencial de Fernando Lugo – iniciado em 2008 com

muitas expectativas depois de ter derrotado nas urnas o Partido Colorado, que governou o país desde 1947 – já lidava com condições políticas difíceis e sem base parlamentar para viabilizar suas propostas ao final dos primeiros cem dias de governo, tendo de solucionar, inclusive, falta de segurança pública oriunda de um temor de que o Exército do Povo Paraguaio (EPP) – grupo guerrilheiro crítico ao governo, embora de orientação ideológica próxima a alguns partidos de esquerda que apoiavam o presidente – se espalhasse pelo país.

De acordo com a análise de Bourscheid (2018), que usa a base teórico-conceitual gramsciana, a hegemonia colorada no país foi construída por meio de importante participação de intelectuais, os quais renovam e promovem, ao longo de décadas, ideologia própria no processo de dominação política paraguaia consolida sua dominação. Nesse sentido, identifica, por meio da técnica de análise de discursos, que os acordos partidários e as declarações ideológicas de líderes colorados, aliados às obras intelectuais de simpatizantes do partido, estruturam a ANR no binômio tradição e adaptabilidade, em que o maior nível de adaptabilidade permite ao partido absorver demandas dos grupos divergentes e, assim, manter-se no poder.

A hegemonia colorada no sistema político paraguaio potencializa-se ainda mais em contexto de relativo descrédito que a população auferi às instituições do país. Turner (2010) compila uma série de publicações da *Latin American Public Opinion Project de Vanderbilt University*, na qual se demonstra que o povo paraguaio aparece como um dos mais desconfiados em seu sistema político, quando analisado o contexto latino-americano. A tabela seguir, retirada da obra desse autor, apresenta resumo sobre o posicionamento dos paraguaios sobre as instituições (em uma média de 0 a 100, em que 0 é extremamente negativo à pergunta e 100, extremamente positivo à pergunta).

Tabela 3.1 – Opinião Pública no Paraguai, 2008

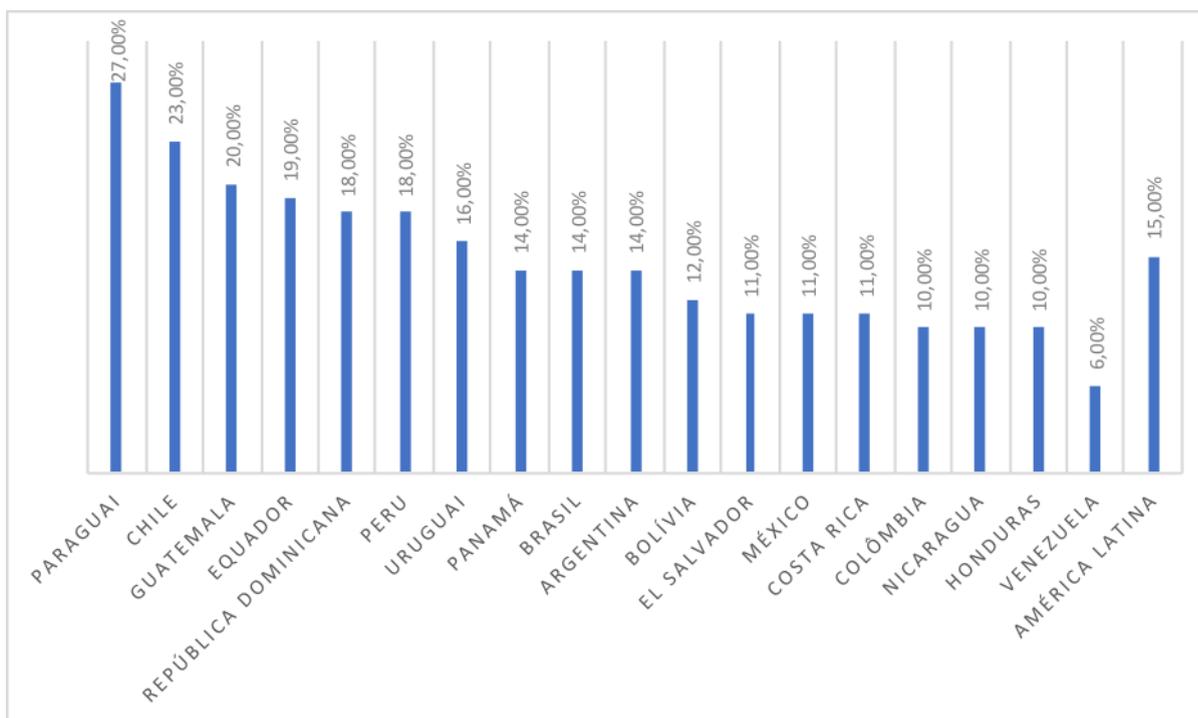
Pregunta	Promedio en Paraguay	Nota
¿Los partidos políticos escuchan a la gente? (Corral, 2009)	21,9	Más bajo en la región
¿Hasta qué punto tiene confianza usted en el Tribunal Supremo Electoral? (Montalvo, 2009a)	21,9	Más bajo en la región (seguido por Haití con un promedio de 34,8)
¿Hasta qué punto tiene confianza usted en las fuerzas armadas? (Montalvo, 2009b)	41,5	Segundo más bajo en la región (Argentina figura con el promedio más bajo)
¿Las autoridades deben respetar la ley cuando luchan en contra del crimen? (Cruz, 2009)	51,3	Entre los cuatro más bajos (Uruguay, Honduras y Nicaragua figuran con promedios más bajos)
¿El Presidente (debe) limitar la voz y el voto de los partidos de la oposición? (Orces, 2009a)	23,6	Segundo más bajo en la región (Argentina figura con el promedio más bajo)
¿El Presidente debe gobernar sin el Congreso? (Orces, 2009b)	23,0	Segundo más bajo en la región (Argentina figura con el promedio más bajo)

Fonte: TURNER (2010).¹⁸

Na conclusão de sua obra, Turner (2010) considera que os paraguaios apresentam baixos níveis de confiança em instituições importantes para a existência de uma democracia representativa. Conquanto demonstre que as elites parlamentares paraguaias estejam entre as que mais acreditam na importância dos partidos políticos, os cidadãos não acreditam que esses estejam sensíveis às demandas populares, razão por que lhes manifestam desconfiança e descrédito.

Se a indiferença dos paraguaios em relação às instituições é uma realidade na visão de alguns autores, também se constata a preferência de boa parte do eleitorado por instituições autoritárias, quando comparadas a suas equivalentes democráticas. Pesquisa realizada pela Latinobarometro em 2018 indica que o Paraguai é o país latino-americano com mais apoio a governos autoritários, conforme se constata no gráfico a seguir, que apresenta os percentuais das pessoas que entendem que um governo autoritário pode ser preferível a um democrático:

¹⁸ TURNER, Brian. Disponível em: <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v30n2/art14.pdf>>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

Gráfico 3.1 – Um governo autoritário pode ser preferível (percentual total por país, 2018)

Fonte: Elaboração própria.¹⁹

3.2.O caso brasileiro

É inegável que o conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais proporcionou importantes prerrogativas de controle do Congresso Nacional sobre o Poder Executivo. Contudo, deve-se destacar, também, que muito da agenda de trabalho do Parlamento ainda é pautada pelos interesses da Presidência da República, o que pode proporcionar consequências na própria capacidade de se exercer o controle legislativo em questão.

A realidade ora citada coaduna-se com o conceito de parlamentos reativos (COX e MORGENSTERN, 2001), no qual esse Poder até apresenta capacidade de impactar a agenda política do País, mas de modo limitado e como resposta ao protagonismo do Executivo. Na ordem constitucional brasileira vigente, auferiram-se capacidades numerosas de poderes legislativos à Presidência da República, a qual é compreendida por Shugart e Carey (1992) como uma das mais poderosas e influentes na ordem jurídico-política interna de um país.

¹⁹ Elaboração própria, com base nos dados obtidos no Informe 2018 do Latinobarómetro. Disponível em: <www.latinobarometro.org>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

Tal argumento é corroborado por Lemos e Power (2013), segundo os quais a Presidência da República brasileira é proativa, uma vez que essa domina o poder de agenda e é o centro do sistema político. Para os autores, a centralidade presidencial em sistema como o do Brasil tem relação com o que se identificou como melhores preditores do controle legislativo, a posição do presidente junto ao Parlamento e à opinião pública nacional. Nesse contexto, o Congresso é contido e dominado por um presidente popular, conquanto também seja possível aos parlamentares responderem a essa dominação com mais controle e supervisão junto ao Poder Executivo.

Um exemplo prático de dominação da Presidência da República sobre a agenda do Legislativo diz respeito ao instituto das medidas provisórias, que apresenta algumas semelhanças com os decretos-leis da ordem constitucional autoritária pretérita à Carta Magna de 1988. De acordo com o art. 55 da Constituição Federal de 1967 (com a redação da Emenda nº 1, de 1969), o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não houvesse aumento de despesa, poderia expedir decretos-leis relativos a: a) segurança nacional; b) finanças públicas, inclusive normas tributárias; e c) criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

Uma vez enviado ao Congresso Nacional, esse deveria aprovar ou rejeitar o decreto-lei no prazo de 60 dias. Se não houvesse deliberação neste prazo, o decreto-lei seria incluído na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos, considerando-se aprovado se não fosse apreciado (§1º do art. 55 da Constituição de 1967).

De acordo com o texto constitucional vigente (CF, art. 62), as medidas provisórias apresentam características semelhantes aos decretos-leis. Em breve síntese, ambas as proposições:

- pressupõem uma causa urgente para sua edição;
- são editadas pelo Chefe do Poder Executivo;
- possuem um caráter transitório, por isso devem ser convertidas em lei (assemelham-se a projetos de lei dotados de eficácia); e
- produzem efeitos desde sua edição.

A edição de medidas provisórias apresenta número expressivo desde a promulgação da Emenda à Constituição (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001²⁰, conforme tabela a seguir.

²⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 14 de abril de 2020.

Tabela 3.2 – Medidas Provisórias editadas desde a EC 32/2001 até abril/2020

Ano	MPVs	MPVs p/ semana
2001 (de 12/09)	20	1,27
2002	82	1,57
2003	58	1,11
2004	73	1,40
2005	42	0,81
2006	67	1,28
2007	70	1,34
2008	40	0,77
2009	27	0,52
2010	42	0,81
2011	36	0,69
2012	45	0,86
2013	35	0,67
2014	29	0,56
2015	43	0,82
2016	56	1,07
2017	51	0,98
2018	53	1,02
2019	48	0,92
2020 (até 8/4)	33	2,36

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos em www.senado.leg.br.

Debate-se, entre os parlamentares brasileiros, se a expressiva quantidade de medidas provisórias (com média igual ou superior a uma por semana em vários dos anos indicados) prejudica a capacidade de o Parlamento legislar – a capacidade de controle, contudo, pode inclusive ser aumentada, em contexto de grande protagonismo do Poder Executivo, conforme o argumento de Lemos e Power (2013) já apresentado. Diante dessa realidade, a Legislatura instalada em 2019 estuda a possibilidade de se estabelecer, por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), limite de cinco medidas provisórias por ano²¹.

Conquanto se possa questionar, como demonstrado, se o protagonismo de agenda do Poder Executivo prejudica ou favorece o controle legislativo, uma outra tendência política apresenta potencial para colocar em xeque não apenas esse controle, mas a própria vigência do regime democrático no Brasil: a significativa preferência popular por instituições

²¹ **Senadores propõem limitar edição de medidas provisórias a cinco por ano.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2020/01/senadores-propoem-limitar-edicao-de-medidas-provisoria-s-a-cinco-por-ano>>. Acesso em: 14 de abril de 2020.

autoritárias. Pesquisa realizada pelo *World Values Survey*²² em 2018 indicou que 22% dos brasileiros consideram que é absolutamente democrático as forças armadas tomarem o poder quando o governo é incompetente, ao passo que 29,7% consideraram que é absolutamente antidemocrática essa atitude das forças armadas.

Na referida pesquisa do *World Values Survey*, de uma escala de 1 a 10, em que 1 considera a tomada do poder pelas forças armadas antidemocrático e 10 considera essa tomada plenamente democrática, 37,7% foi o total das notas de 6 a 10 (mais favoráveis à ideia de intervenção militar como mecanismo democrático), ao passo que o somatório das notas de 1 a 4 (mais contrárias à ótica de intervenção militar como mecanismo democrático) foi de 36,1%. Os que escolheram a nota 5, intermediária na escala em questão, e os que não responderam totalizaram 24,8% – apenas 1,4% espontaneamente disseram que a tomada do poder pelas forças armadas é contra a democracia.

O referido apoio de parte da sociedade brasileira às Forças Armadas é importante para compreender o debate atual a respeito das probabilidades de ocorrer intervenção militar no País. Os pedidos para essa intervenção tornaram-se frequentes, ainda que pontuais, nas jornadas de 2013 e, posteriormente, nas manifestações de classe média e alta que, a partir de 2015, solicitavam o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff – alguns grupos específicos do movimento grevista de caminhoneiros em maio de 2018 corroboram essa tendência recente, demonstrando, em tese, que os referidos pedidos não se restringem, atualmente, às classes sociais de maior poder aquisitivo.

Consolidado o afastamento definitivo da ex-presidente, o apoio à intervenção militar ganhou, portanto, ainda mais projeção social, conforme pesquisa realizada pelo Instituto Paraná Pesquisas em setembro de 2017, a qual revelou que 43,1% dos brasileiros são a favor de uma intervenção militar provisória no Brasil – cumpre destacar que a pesquisa foi realizada uma semana depois de o então general do Exército da ativa Antônio Hamilton Martins Mourão (eleito Vice-Presidente da República em 2018) defender uma ação das Forças Armadas para resolver a crise política no país. Os jovens entre 16 e 24 anos compõem a maior parte dos apoiadores de uma ação militar no Brasil – 46,1% dos entrevistados dessa faixa

²² **Democracy: The army takes over when government is incompetent.** Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>>. Acesso em: 4 de outubro de 2020.

etária apoiariam a medida –, ao passo que os adultos acima de 60 anos são os que menos aclamaram tal solução – 56,2% dos entrevistados nessa idade são contra uma intervenção²³.

Dentre os adeptos à intervenção militar, constatam-se alguns argumentos para justificar tal medida, dentre os quais mencionam:

- Os governos democraticamente eleitos são corruptos, diferentemente de governos militares, os quais são eficientes e responsáveis com o gasto público;
- O regime militar brasileiro de 1964 a 1985 foi um dos períodos de maior prosperidade econômica no Brasil, oportunidade em que o País apresentou sucessivos anos de crescimento de seu Produto Interno Bruto (PIB) a taxas superiores a 10%;
- Os militares possuem respaldo constitucional para exercer a titularidade do Poder Executivo, a fim de assegurar a ordem e o cumprimento da lei – de acordo com o artigo 142 da Constituição Federal, “as Forças Armadas [...] são instituições nacionais permanentes e regulares [...] e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e [...] da lei e da ordem”; e
- Existe constante ameaça comunista nos países latino-americanos e, particularmente, no Brasil, razão pela qual cabe aos militares desmantelarem os grupos que promovem essa ameaça, preservando a ordem institucional do País.

3.3. Brasil e Paraguai em perspectiva comparada no contexto latino-americano

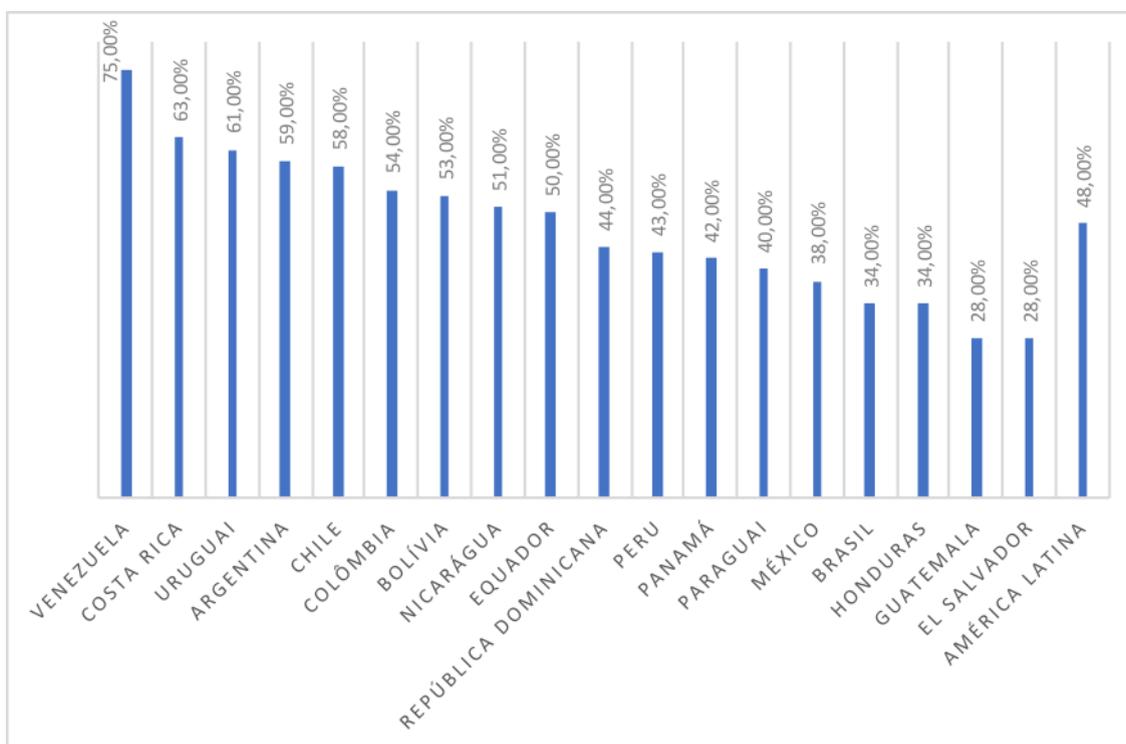
Brasil e Paraguai apresentam semelhanças, com peculiaridades, em seus desafios para o exercício do controle do Legislativo sobre o Executivo. Ambos os países apresentam relativo descrédito popular às instituições democráticas e, nesse quesito, os partidos políticos e o Parlamento tendem a ser um dos principais focos de insatisfação do eleitorado.

O perfil dos dois países é muito semelhante quando se analisa o apoio popular às instituições democráticas. Paraguaio e brasileiros demonstram baixo apreço relativo à democracia, quando comparados a outros povos latino-americanos – na pesquisa realizada pelo Latinobarometro, os brasileiros são os terceiros (empatados com os hondurenhos) que menos apoiam a democracia e os paraguaio, os sextos. O gráfico e a tabela a seguir demonstram esses dados.

²³

Matéria disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/43-dos-brasileiros-defendem-intervencao-militar-apoio-e-maior-entre-os-jovens-071d04jms9t50rehjlnlpy15>>. Acesso em: 29 de maio de 2018.

Gráfico 3.2 – Apoio à democracia (percentual total por país, 2018)



Fonte: Elaboração própria.²⁴

²⁴ Esse e os próximos gráficos de elaboração própria desta seção são baseados nos dados obtidos no Informe 2018 do Latinobarómetro. Disponível em: <www.latinobarometro.org>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

Tabela 3.3 – O apoio à democracia por país latino-americano e ano (1995 a 2018)

PAISES EN QUE DISMINUYE EL APOYO A LA DEMOCRACIA 2017- 2018																						
	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018	DIFERENCIA
Paraguay	52	59	45	51	45	35	41	39	39	32	41	33	53	45	49	54	50	44	55	59	40	-19
Ecuador	0	52	41	57	52	40	47	45	46	43	54	65	56	43	64	61	62	71	67	69	50	-19
Argentina	76	71	75	73	71	57	65	69	64	66	74	63	60	64	66	70	73	70	71	68	58	-10
R. Dominicana	0								65	60	71	64	73	67	63	65	60	63	60	54	44	-10
Brazil	41	50	50	48	38	30	37	35	41	37	46	43	47	55	54	45	49	54	32	43	34	-9
Uruguay	80	80	86	81	83	79	77	78	78	77	77	75	79	81	75	75	71	76	68	70	61	-9
Guatemala	0	50	48	54	39	33	45	33	35	32	41	32	34	14	46	36	41	33	31	36	28	-8
El Salvador	0	56	66	79	55	25	40	45	50	59	51	38	50	68	59	54	49	41	36	35	28	-7
Bolivia	0	64	66	55	60	54	52	50	45	49	58	67	68	71	68	64	61	65	64	59	53	-6
Colombia	0	60	69	55	40	36	39	46	46	46	53	47	62	49	60	55	52	55	54	58	54	-4
Panamá	0	75	71	71	61	34	55	51	64	52	55	62	56	64	61	60	49	44	45	46	42	-4
Venezuela	60	62	64	60	61	57	73	68	74	78	70	67	82	85	84	77	87	84	77	78	75	-3
Perú	52	63	60	63	59	62	55	50	45	40	55	47	45	52	61	549	56	56	53	45	43	-2
Honduras	0	42	63	57	64	57	57	55	46	33	51	38	44	53	53	43	44	40	41	36	34	-2
México	49	53	52	51	44	46	63	53	53	59	54	48	43	42	49	40	37	48	48	38	38	0
Costa Rica	0	80	83	69	81	71	77	78	67	73	75	83	67	74	72	65	53	57	60	62	63	1
Chile	52	54	61	53	54	45	50	51	57	59	56	46	51	59	63	61	63	65	54	55	58	3
Nicaragua	0	59	68	72	62	43	63	51	39	57	56	61	58	55	58	50	50	48	41	40	51	11

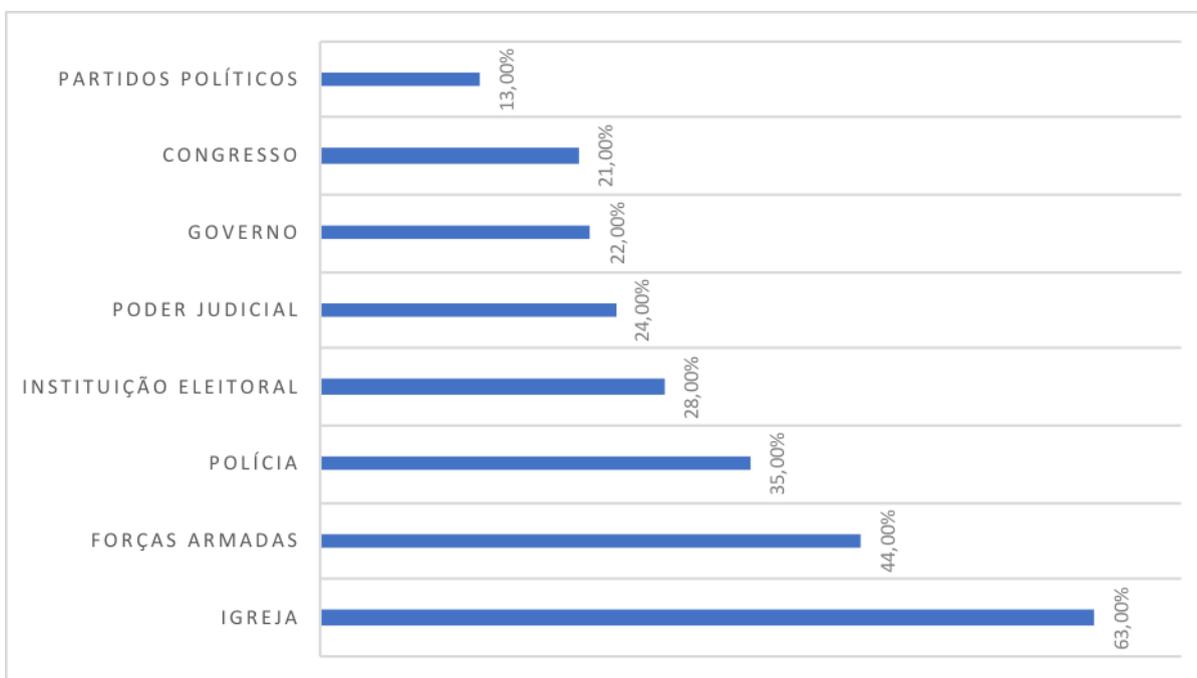
Fonte: Latinobarometro (2020).²⁵

Importante notar que, tanto no Brasil como no Paraguai, o apoio à democracia tem decrescido ao longo das últimas décadas. Da análise da tabela ora citada depreende-se que tal tendência não se restringe a esses países, mas estende-se ao conjunto de países latino-americanos pesquisados pela Latinobarometro em 2018.

O desânimo dos povos latino-americanos em relação à democracia se expressa, principalmente, no baixo apoio dado a instituições como o parlamento e os partidos políticos, por um lado, e, por outro lado, no alto apoio a instituições que, historicamente, representam as bases de regimes autoritários na região, como igreja e forças armadas. Os gráficos a seguir demonstram essas tendências.

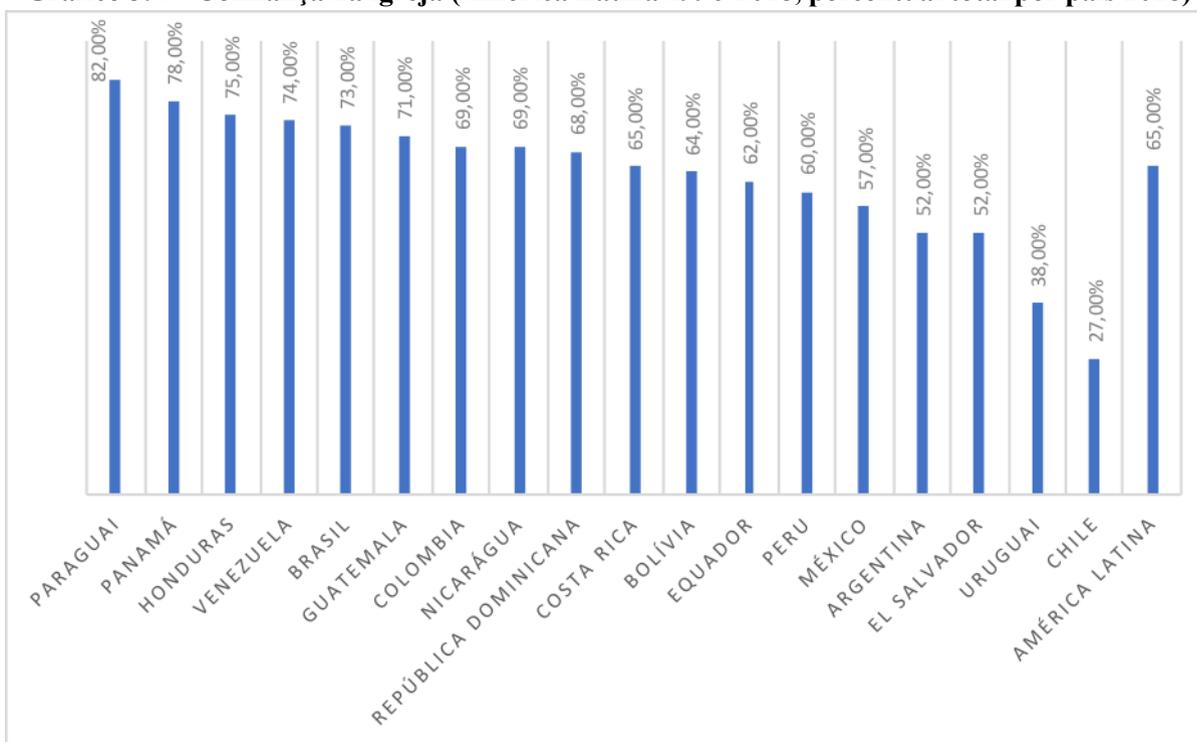
²⁵ Latinobarometro. Disponível em: <www.latinobarometro.org>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

Gráfico 3.3 – Confiança em instituições (percentual total América Latina, 2018)



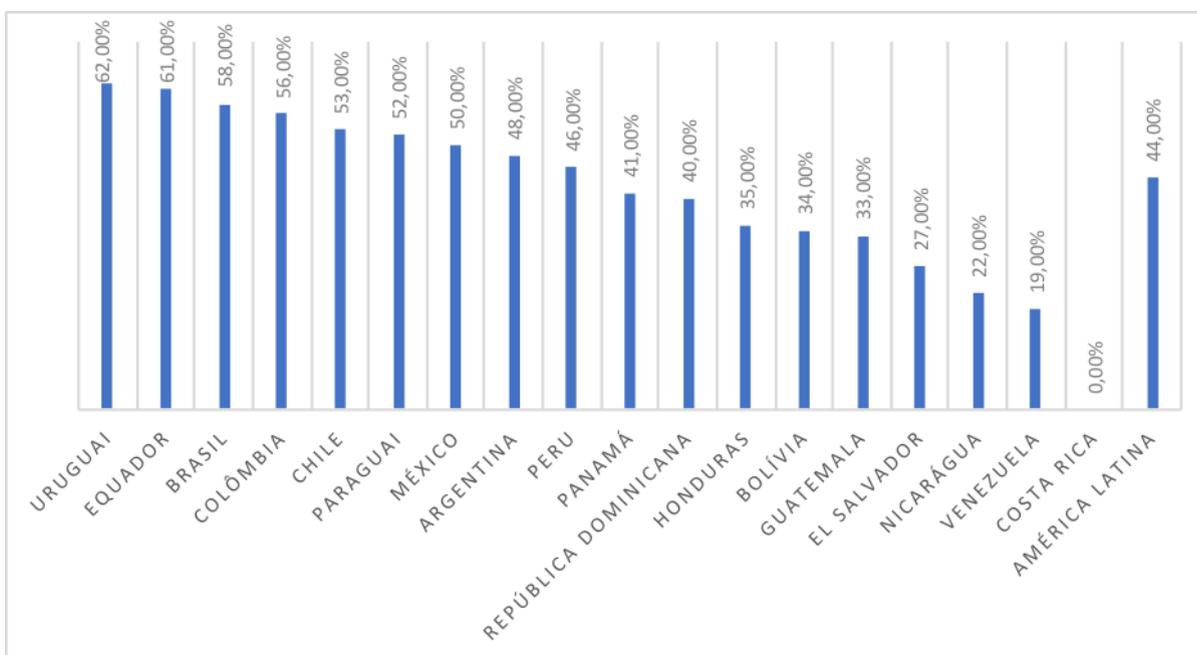
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3.4 – Confiança na igreja (América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018)



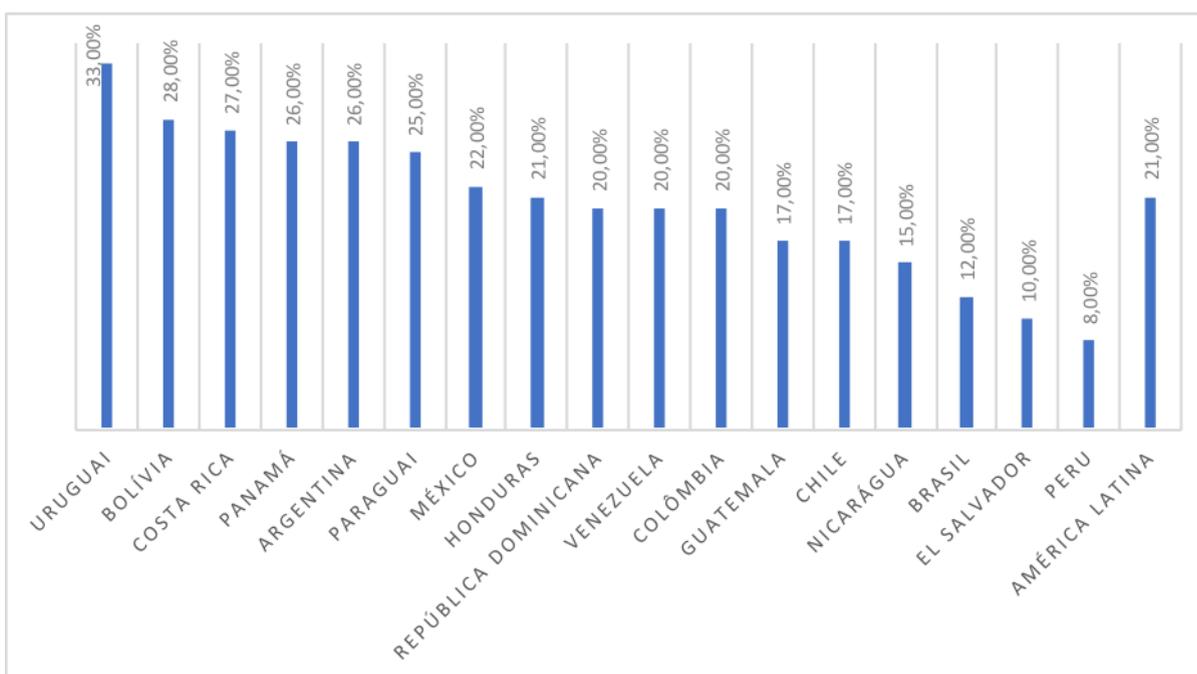
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3.5 – Confiança nas forças armadas (América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018)



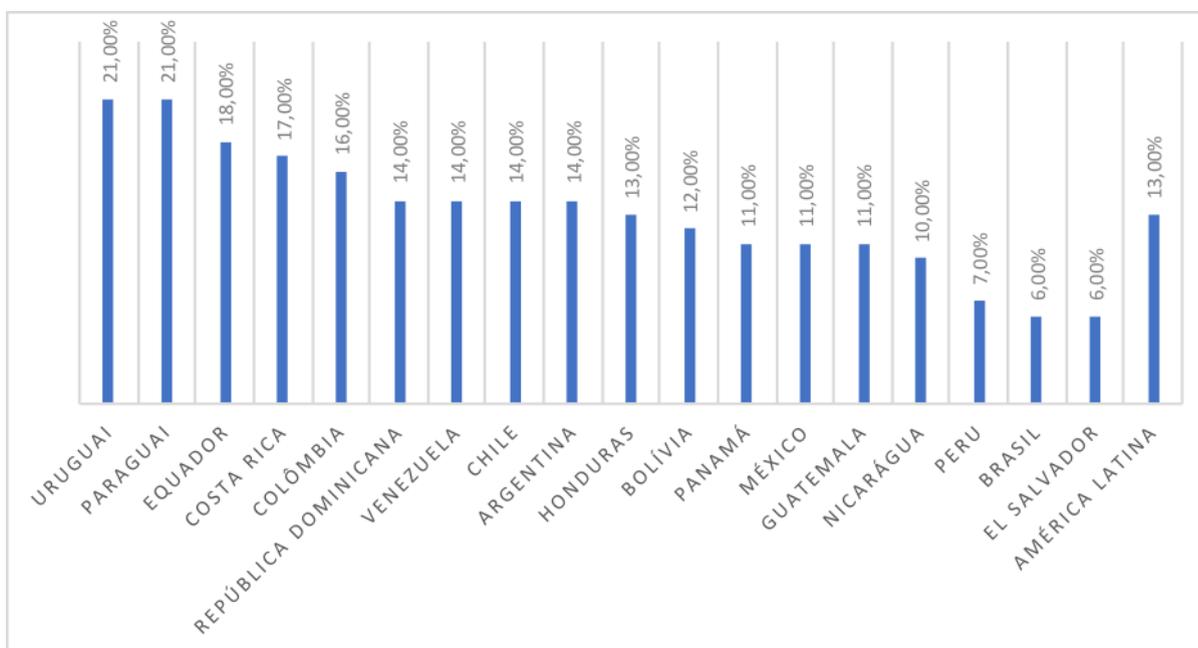
Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3.6 – Confiança no congresso/parlamento (América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018)



Fonte: Elaboração própria.

Gráfico 3.7 – Confiança nos partidos políticos (América Latina 1996-2018, percentual total por país 2018)



Fonte: Elaboração própria.

A cultura relativamente autoritária latino-americana demonstrada nos dados evidenciados se expressa ao longo da história da gestão pública dos países da região. No caso do Brasil, não obstante o perfil relativamente pacífico de sua independência política, a organização do Estado nacional ocorreu sob grande influência das Forças Armadas, sobretudo no período da República – proclamada pelo Marechal Deodoro da Fonseca.

Além do próprio Marechal Deodoro, o País já teve outros oito presidentes militares: Floriano Peixoto, segundo presidente da denominada “República da Espada”; Hermes da Fonseca na denominada “República Velha”; Eurico Gaspar Dutra, na denominada “República Democrática” ou “Populista”, em seu sentido pejorativo; Humberto Castello Branco, Costa e Silva, Emílio Médici, Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo, no Regime Militar de 1964 a 1985. Mesmo sob a presidência de civis, os militares tiveram atuação protagonista em vários momentos da história nacional, geralmente vinculados no imaginário popular à ideia de modernidade e de progresso, a exemplo do movimento tenentista dos anos 1920 e da própria Revolução de 1930.

O caso paraguaio não é diferente. De sua independência política em 1811 até o momento, alguns militares já ocuparam a Presidência da República. É do Paraguai, inclusive, o maior período de autoritarismo militar quando analisados os países sul-americanos. Ao

longo de quase 35 anos, o país esteve sob o governo do General Alfredo Stroessner, do Partido Colorado, ainda hegemônico no sistema eleitoral do país no século XXI, como demonstrado.

A vigência de parte da cultura e das instituições autoritárias nos países latino-americanos é razão para que Mainwaring *et al* (2001) elaborem a expressão “semidemocracia”. Para os autores, essa expressão tem o intuito de classificar regimes políticos que se caracterizam pelo hibridismo institucional, os quais manifestam, simultaneamente, procedimentos avançados da democracia política – como a separação dos poderes, o sufrágio universal regular e a liberdade de agremiação, dentre outros – e características eminentemente autoritárias, como as supracitadas.

É no contexto de características “semidemocráticas” que se pretende compreender como se expressa o controle legislativo brasileiro e paraguaio. Analisar a efetividade dos instrumentos de controle previstos em normas constitucionais e infraconstitucionais nos momentos que precedem e sucedem o auge desse controle (*impeachment*) pode contribuir, inclusive, com a própria compreensão mais ampla do exercício da democracia, ou da “semidemocracia”, no contexto latino-americano.

Importante destacar, contudo, que as “semidemocracias” em análise reproduzem não apenas os interesses dos grupos políticos nelas dominantes mas expressam interesses que transcendem os limites nacionais. Se, até o final do século XIX, o Reino Unido era o centro do poder político-econômico mundial e, portanto, exercia, por meio de mecanismos hegemônicos, influência nas decisões das elites latino-americanas, ao longo do século XX os Estados Unidos substituem os britânicos nessa função, o que será abordado no capítulo seguinte.

4. As relações interamericanas e o exercício da hegemonia

4.1. A América Latina como resultado de processos hegemônicos

De acordo com Alves (2010), o conceito de hegemonia, de tradição marxista, foi estabelecido com vistas a pensar configurações sociais variadas manifestadas ao longo da história. A autora resgata a definição gramsciniana de hegemonia, na qual se propõe uma nova relação entre estrutura e superestrutura, em que essa apresenta centralidade e protagonismo em relação a aquela, sobretudo em sociedades reconhecidas como avançadas.

Na dinâmica do século XXI, Alves (2010) entende que tanto a ideologia quanto a sociedade civil apresentam função estratégica no modo com que as relações sociais se desenvolvem. Atualmente, portanto, desenvolve-se uma nova perspectiva de compreensão da hegemonia, com vistas a ampliar o conceito de Gramsci para pensar a configuração social do capitalismo tardio, identificando-se os novos métodos de disputas hegemônicas nesses espaços.

A análise de Lima (2013) enfatiza o modelo de governança vigente no continente americano, que reproduz o imperialismo dos Estados Unidos sobre os países da América Latina, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando, do México à Patagônia, reforça-se a identidade institucional e política desse espaço geográfico como alvo da hegemonia supracitada. Importante destacar, contudo, que a autora não restringe o entendimento da dominação norte-americana sobre o continente por meio da ideia de hegemonia, mas resgata os preceitos básicos de influência da estrutura sobre a superestrutura ao citar a importância da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) para diagnosticar os problemas latino-americanos e propor políticas industriais ativas para alterar a dinâmica de participação desses na divisão internacional do trabalho.

A partir da década de 1960, a Cepal avançou na elaboração de uma teoria da dependência dos países da América Latina, porquanto os mecanismos implementados para industrializar a região nesse período não contribuíram para o seu desenvolvimento, mas aprofundaram o subdesenvolvimento e a exclusão social latino-americana. Diante desse cenário, a comissão, especialmente por meio do Instituto Latino-americano de Planificação Econômica e Social (ILPES), passa a focar nas particularidades do capitalismo periférico ou dependente como prioridade de sua reflexão, trazendo maior importância para a análise das

classes sociais, em perspectiva mais sociológica, favorecendo, inclusive, a multidisciplinaridade da análise.

Para Osorio (2017), a emergente teoria da dependência ganha melhores condições para contribuir com a superação do subdesenvolvimento quando passa a incorporar algumas teses da nova corrente marxista, compreendendo as especificidades do capitalismo latino-americano, o qual em muito se diferencia do inerente às economias centrais. De acordo com essa nova perspectiva, a superação do subdesenvolvimento da América Latina não se daria com mais capitalismo – como propunha a teoria do desenvolvimento –, mas na identificação e transformação de um capitalismo *sui generis* verificado na região. O desenvolvimentismo até possibilitou momentos de expressivo crescimento econômico, opulência e modernização, mas em contexto do aumento das desigualdades sociais e, portanto, do próprio subdesenvolvimento, como demonstrado no caso brasileiro.

É nessa conjuntura que muitos países latino-americanos realizam o resgate da democracia e se inserem na nova dinâmica do comércio internacional a partir da década de 1990. Importante destacar que, nesse período, a maioria das emergentes democracias da região apresentam tendência de alinhamento ideológico, político e econômico com os Estados Unidos. Nesse sentido, de acordo com Monteiro (2018):

Em um contexto marcado pelo fim da ameaça comunista, por governos que tinham como orientação a redução do Estado e, ainda, por um notório papel exercido pelos Estados Unidos de principal formulador da agenda internacional nas questões de segurança; os setores militares latino-americanos rapidamente perderam relevância, capacidade de influência e de penetração social e também recursos – o que reduziu ainda mais as chances de manterem algum tipo de protagonismo na nova arena política regional. A combinação de uma nova agenda internacional, marcada pelo estímulo à propagação das democracias liberais e de receitas econômicas ortodoxas adotadas na maior parte dos países latino-americanos foi a pá-de-cal tanto para muitos projetos militares, quanto para ambições políticas que ainda tinham alguns de seus oficiais (MONTEIRO, 2018, p. 57).

Segundo o argumento de Harvey (2008), surgem, a partir da década de 1990, novas concepções do papel do Estado e novas relações internacionais, proporcionando

alterações da dinâmica da dependência. Sob a égide do denominado Consenso de Washington, difundiram-se, na América Latina, políticas destinadas à redução das prerrogativas estatais, à desregulamentação da economia e à maior liberalização dos mercados, as quais seriam, de acordo com os preceitos do referido consenso, imprescindíveis para proporcionar mais competitividade aos países da região.

Cumprir destacar, outrossim, que a partir do último decênio do século XX, aumentaram-se os processos de internacionalização e globalização do capital, sobretudo o financeiro. Para Amaral (2012), o processo de acumulação capitalista do mercado financeiro deu-se por meio da modificação dos mecanismos de financiamento das empresas transnacionais, o que possibilitou maior retenção de lucros em contexto de acesso facilitado a crédito de baixo custo, mecanismos que diminuem a necessidade de as empresas buscarem recursos financeiros nos bancos. Os bancos, a seu turno, voltaram-se para operações com indivíduos e famílias, fazendo com que parte significativa da sua renda viesse do pagamento de juros.

Para Harvey (2008), em muitos países da América Latina, o receituário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington foi adotado de modo acrítico e passivo. Ao analisar o caso mexicano e argentino, o autor destaca o papel de órgãos como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) para reformas neoliberais na economia desses países, na promessa de aumentar a concessão de crédito para saída da crise da dívida oriunda da década de 1980.

De acordo com Duarte (2013), a Cepal apresentou, nesse momento histórico, propostas que acabavam por reproduzir as políticas neoliberais, mesmo que, no discurso, manifestasse oposição ao Consenso de Washington. Por meio do “Neoestruturalismo”, a comissão propunha reformas nas economias latino-americanas com vistas a, no curto prazo, enfrentar a crise fiscal à época vigente e, no médio e longo prazo, dotá-las de mais competitividade.

A implementação do receituário neoliberal proporcionou, por certo, modificações na dinâmica da dependência, sem, contudo, eliminá-la. Para Harvey (2008), ao contrário, aprofundou-se a dependência, manifestada no aumento do desemprego, baixo crescimento econômico e acréscimo da desigualdade.

4.2. Princípios de questionamentos ao imperialismo e a reação conservadora

O século XXI inicia-se, contudo, com importante revisão sobre as responsabilidades do Poder Público nos países latino-americanos. De acordo com Bueno e Cervo (2008), é possível perceber no Brasil a progressiva transição do Estado normal, orientado pelos preceitos de liberalismo econômico estabelecidos no Consenso de Washington, para o Estado logístico, cuja administração gerencial seria o vetor de planejamento estratégico para a execução de políticas públicas – tal processo também foi constatado em vários países da região. Diferentemente do Estado desenvolvimentista, centralizado e burocratizado, o logístico tem a prerrogativa de, junto à iniciativa privada, aumentar a eficiência, efetividade e eficácia da gestão pública, de modo a potencializar os benefícios sociais e minimizar distorções indesejáveis de mercado, como o peso morto oriundo de estruturas de monopólios ou de oligopólios sem regulação.

Superado o momento em que apoiou algumas das teses do Consenso de Washington mesmo que involuntariamente, a Cepal do século XXI inicia a revisão de suas propostas “neoestruturalistas”, dentre as quais perpetuava, sob outras formas, a dependência latino-americana. É nesse contexto que se constata o crescimento de partidos de orientação ideológica mais progressista na região, sem que, contudo, houvesse a superação das consequências do imperialismo estadunidense no Continente.

De acordo com Araújo e Pereira (2018), a eleição desses partidos, com o fortalecimento de lideranças de esquerda, representa processo antagônico ao que se verificava à época no mundo, que passava por crise das ideias de esquerda, fim do socialismo real, hegemonia do neoliberalismo e, portanto, sensação do que muitos classificavam como “fim da história”. Esse processo de crescimento da esquerda latino-americana foi definido por Pereira (2011) como “onda rosa”, que inaugurou período pós-neoliberal na região, cuja vigência já pode ser questionada com as recentes eleições de presidentes que defendem medidas de sucessivas desregulações da economia, como Jair Bolsonaro no Brasil.

Para Monteiro (2018), o aumento da popularidade dos partidos de esquerda na América Latina passa a ser alvo de progressivos desafios ao final da primeira década do século XXI, haja vista os seguintes acontecimentos:

- a) a crise no mercado financeiro de 2009, com efeitos recessivos mais perceptíveis nos países europeus e nos Estados Unidos;
- b) a mudança da política externa norte-americana com a eleição do democrata Barack Obama;
- c) o aumento da presença da China nas regiões tradicionalmente sob influência dos Estados Unidos;
- d) a reinserção da Rússia em sua antiga área de influência, a exemplo dos países que compunham a ex-União Soviética; e
- e) o surgimento de novos eixos de poder compostos por potências emergentes, a exemplo do grupo dos BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Ainda de acordo com Monteiro (2018), as transformações supracitadas não apenas sugeriam transformações na ordem geopolítica internacional mas foram decisivas para uma intensa reação dos Estados Unidos a essas ameaças, com consequências para a percepção norte-americana a respeito da América Latina. Segundo o autor:

A combinação dos problemas de origem interna e externa, a perda de popularidade, os escândalos de corrupção e a emergência de uma conjuntura internacional marcada por intensa disputa de poder entre grandes potências – e por um evidente chamamento feito pelos Estados Unidos à sua tradicional área de influência a se reposicionar no tabuleiro das alianças – deram vigor novo às elites políticas, sociais e econômicas que eram rivais aos governos progressistas em vários países latino-americanos – muitas delas, até aquele momento, enfraquecidas e desestimuladas devido às derrotas eleitorais e à perda de prestígio nos anos anteriores. Vigor novo que as estimulou a novas articulações sociais e à recuperação do espaço político há anos perdido (MONTEIRO, 2018, pp. 59 e 60).

É nesse contexto que Monteiro (2018) analisa as semelhanças dos juízos políticos que ocorreram em Honduras, Paraguai e Brasil no século XXI, aos quais classifica como neogolpes, diferentes dos tradicionais golpes de estado baseados na ação deliberada das forças armadas. O conceito de neogolpe proposto abrange sofisticado mecanismo de destituição política, muitas vezes chancelado pelo Poder Judiciário, sem o uso da coerção ou da ameaça física, com aparente manutenção da ordem institucional, conquanto represente, na prática,

perigo real à estabilidade ou mesmo à conclusão de mandatos presidenciais democraticamente eleitos.

4.3. Meios de comunicação e opinião pública

Deve-se considerar que não apenas fatores endógenos mas inclusive exógenos são capazes de influenciar a escolha por uma das modalidades de controle legislativo (*police patrol* ou *fire alarm*), bem como sua frequência. Em momentos que antecedem e sucedem processos de *impeachment*, ou mesmo naqueles de normalidade institucional, tais fatores podem contribuir para o estabelecimento das condições e das justificativas necessárias para o exercício da fiscalização parlamentar aos atos do Poder Executivo.

Os dados que indicam a histórica tendência de assimetria no fluxo de informações entre e sobre diferentes países são apresentados por Soares (2004), a fim de demonstrar que essa diferença pode ser considerada um dos mecanismos por meio do qual os interesses imperialistas das maiores economias do mundo se expressam sobre aquelas de menor desenvolvimento relativo. Nesse contexto, as comunicações podem estar a serviço da manutenção e da difusão desses interesses.

Ao analisar notícias sobre a América Latina em três importantes jornais brasileiros (Folha de São Paulo, Correio Braziliense e Jornal do Brasil) na primeira metade da década de 1990, Soares (2004) tem o objetivo de compreender o fluxo internacional de informações com base em dois aspectos: a) a distância entre os pontos nodais desse fluxo e b) a dinâmica de vínculo entre a matéria que se publica sobre determinado país e o interesse nesse país por parte da população do país que publica a notícia, dinâmica essa que o autor classifica como *linkage*. Os resultados da pesquisa do autor são:

- a) os três periódicos supracitados divulgam informações bastante semelhantes;
- b) os países alvo das notícias são muito parecidos nos três jornais, e, no caso dos países latino-americanos cobertos, alguns como Suriname e Guiana Francesa foram totalmente ignorados, apesar de sua importância geográfica estratégica para o Brasil – para o autor, isso representa questionamento à relação da distância do país, destacada pela literatura internacional, devendo essa distância ser considerada com outros fatores para que um país seja alvo de matéria em território brasileiro;

c) o que se publicou com frequência nos jornais analisados não representa liberdade de escolha de editores e repórteres, mas é resultado das características intrínsecas dos países escolhidos para serem cobertos, complementadas pela relação desses com o Brasil por meio de organismos internacionais como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – nesse contexto, o autor entende que as teorias estruturais apresentam grande importância para que se compreenda o modo com que os países latino-americanos são divulgados pelos meios de comunicação brasileiros.

É imprescindível para os objetivos desta tese aprofundar o conceito de *linkage* supramencionado, o qual possibilita a reflexão de que inúmeras questões, inclusive interesses de classes, podem influenciar os fluxos de notícias intra e internacionais. Nesse contexto, Soares (2004) argumenta que:

Entre as novas perspectivas analíticas do fluxo internacional de notícias está a que privilegia o conceito de *linkage*, de vinculação entre o que se publica e o interesse nacional ou de setores importantes da população do país que publica a notícia. Ela difere dos estudos que usam variáveis como distância, língua comum, relações coloniais etc., que favorecem as relações entre países, porque essas são características dos países, ao passo que a vinculação nessa dimensão está presente na notícia (SOARES, 2004, p. 68).

Os meios de comunicação são instrumentos para que se reproduzam estereótipos na realidade social, sendo esses compreendidos por Biroli (2011) como artefatos morais e ideológicos. A autora argumenta ser possível considerar o entendimento dos meios de comunicação como mecanismos de uma ordem social desigual que propagam perspectivas analíticas homogêneas que reforçam o exercício da dominação e, nesse contexto, esses meios de comunicação se colocariam a serviço da reprodução de estereótipos que impulsionam “caldo de cultura”, na expressão da autora, imprescindível para a difusão dos interesses de grupos sociais.

Constatar o discurso midiático como reprodutor de estereótipos é apenas o ponto de partida da análise de Biroli (2011). Mais do que presente na perspectiva midiática, o estereótipo é eixo estruturante dessa perspectiva, segundo a autora, em dois de seus aspectos cotidianos: a) a apresentação do novo por meio de atalhos cognitivos, os quais o usam como

estrutura de suporte dos enquadramentos, e b) a compreensão dos grupos sociais por meio de visões de mundo e expectativas padronizadas que, em tese, se compartilham e não representam alvo de discussão ou dissenso. Nesse contexto, o estereótipo estaria a serviço de canais midiáticos para promover processos de formação de identidades padronizados e, portanto, não problematizados, identidades essas que passam a ser compreendidas objetivamente por meio de valores morais naturalizados – nesse contexto, como mecanismos da dinâmica de reprodução, acomodação ou deslocamento das relações de poder, os estereótipos conformariam as identidades com base nos interesses daqueles que os promovem.

Ao analisar as estruturas que condicionam o exercício de poder no Paraguai, Araújo e Pereira (2011) identificam grande influência política do oligopólio midiático controlado por sete grupos empresariais que atuam em negócios relacionados à estrutura produtiva do país. Os autores identificam o *Grupo ABC Color* como o mais importante desses grupos – originário do período autoritário do Presidente Stroessner, o grupo apresenta proximidade com setores do agronegócio paraguaio.

No caso brasileiro, Souza (2016) argumenta que a grande imprensa atuou com objetivos de desestabilização política ao longo do mandato da Presidente Dilma Rousseff, por meio de duas estratégias: a) difundindo a narrativa de que o Partido dos Trabalhadores (PT) era o principal responsável pela recessão econômica do país a partir de 2015; e b) aumentando a gravidade das denúncias de corrupção, com a manipulação dos fatos e impulsionando o imaginário coletivo no sentido de que esse partido representava organização criminosa destinada a usurpar de seu mandato eletivo para se apropriar de bens públicos.

4.4. As mídias sociais como alternativa, ou reforço, de projetos hegemônicos no século XXI

Ao tempo que se destaca a importância dos meios de comunicação para o processo de propaganda de estereótipos, em contexto do exercício da dominação, cumpre registrar que o referido processo tem assumido novos mecanismos de expressão ao longo dos últimos anos. A massificação da internet e das mídias sociais é fenômeno relativamente recente, cujos resultados para a dinâmica dos regimes democráticos ainda são pouco conhecidos.

De acordo com o entendimento de Kaczmarczyk (2010), a internet tem se tornado mecanismo cada vez mais usado para o desenvolvimento das relações sociais, proporcionando meios alternativos para a produção e a divulgação da cultura. No sistema político, as

transformações não são diferentes, uma vez que se constata a desterritorialização dos relacionamentos sociais e organizacionais, possibilitada pelo uso da internet como caminho alternativo para as relações e diálogos não-presenciais.

Para Oliveira (2012), um importante debate nos últimos anos tem se desenvolvido em torno da compreensão de como as mídias sociais podem agir como agente de defesa e fortalecimento da democracia. Nesse contexto, o autor identifica em boa parte da literatura sobre democracia digital o entendimento de que as novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) apresentam grande potencial de interação horizontal em massa, possibilitando novas oportunidades de participação cidadã, independentemente das grandes estruturas políticas e organismos de comunicação de massa.

As eleições de 2018 no Brasil, de fato, são exemplo recente de como as novas mídias digitais podem contribuir tanto para o aumento da participação cidadã na política como para o resultado de pleitos. Pesquisa Datafolha²⁶ divulgada dias antes do primeiro turno das referidas eleições identificou a porcentagem de eleitores de cada candidato à época que usavam, liam e compartilhavam notícias sobre política brasileira e eleições em quatro redes sociais: Facebook, Twitter, WhatsApp e Instagram. Os resultados obtidos pela pesquisa ora citada foram:

- a) 68% dos eleitores tinham conta em alguma rede social, com os índices mais altos constatados entre os mais jovens (93%), entre os de maior escolaridade (94%) e entre os de maior renda (92%);
- b) A rede mais popular é o WhatsApp, com 66% dos eleitores declarando terem conta no aplicativo;
- c) Dentre os candidatos mais bem colocados nas pesquisas naquele momento, Jair Bolsonaro era aquele com o maior número de eleitores que se declararam usuários de alguma rede social (81%); o segundo colocado à época, Fernando Haddad, tinha 59% de seus eleitores que se declararam usuários de alguma rede social (dentre os eleitores de Ciro Gomes e Geraldo Alckmin os índices eram de, respectivamente, 72% e 53%);
- d) Dentre os eleitores do primeiro colocado nas pesquisas da época, eram mais altas as taxas de leitura de notícias sobre política e eleições no WhatsApp (57%) e no Facebook (61%), e o compartilhamento de notícias.

²⁶ Datafolha: quantos eleitores de cada candidato usam redes sociais, leem e compartilham notícias sobre política. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/03/datafolha-quantos-eleitores-de-cada-candidato-usam-redes-sociais-leem-e-compartilham-noticias-sobre-politica.ghtml>>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

Se é verdade que a internet e as mídias sociais demonstraram grande influência no processo eleitoral brasileiro em 2018, o potencial para que processo semelhante no Paraguai ocorra não é diferente. Conquanto a pesquisa realizada não tenha identificado dados significativos sobre a influência da internet nas eleições paraguaias dos últimos anos, dados do Ministério de Tecnologias da Informação e Comunicação do país demonstram que já é significativo o acesso dessa população a aparelhos eletrônicos que se conectam à internet, conforme se depreende das tabelas a seguir.

Tabela 4.1 – Disponibilidade de artigos eletrônicos na residência

	Utiliza	Posee en la casa	Cantidad promedio por total de hogares	Cantidad promedio por hogares dónde poseen el artículo
Smartphones 	89,1%	94,2%	Celulares 3,51	Celulares 4,44
Celulares básicos 	47,2%	48,8%		
Notebooks 	46,7%	40,6%	0,50	1,23
Computadoras de escritorio 	42,4%	30,8%	0,33	1,09
Tablets 	23,2%	15,2%	0,19	1,25

Fonte: Brasil (2020).²⁷

Tabela 4.2 – Entrevistados que utilizam artigos eletrônicos (classificação por faixa etária)

	13-17 años	18-25 años	26-35 años	36-45 años	46-65 años
Smartphones 	97,1%	97,2%	93,0%	89,2%	69,7%
Celulares básicos 	38,2%	46,5%	44,6%	44,6%	59,6%
Notebooks 	61,0%	55,3%	54,9%	39,9%	22,3%
Computadoras de escritorio 	50,0%	57,7%	45,1%	33,1%	23,9%
Tablets 	36,0%	30,7%	18,8%	23,0%	10,6%

Fonte: Brasil (2020).

²⁷ Para os quadros 4.1 e 4.2, a fonte é Ministério de Tecnologias de Informação e Comunicação. Disponível em: <<https://gestordocumental.mitic.gov.py/share/s/njnuNLeT8u3gbAHC6WeVw>>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

Não obstante existam análises dos benefícios da internet e das mídias sociais para o processo democrático, também é possível que práticas antidemocráticas se propaguem por meio desses mecanismos. Para Oliveira (2012), as percepções que se opõem ao perfil democrático das mídias sociais consideram como premissa que essas prejudiquem o comportamento do indivíduo, proporcionando ameaça tanto à segurança individual, como coletiva.

Nesse contexto, cumpre mencionar os argumentos de Sunstein (2001), segundo o qual é possível que o maior acesso à internet contribua para a organização de república de pessoas que só acessam *sites*, informações e argumentos com os quais possuem afinidade. À medida que esse processo se desenvolve, diminuem-se os espaços para o debate e a produção do contraditório, igualmente importantes para a democracia e sua estabilidade.

Outro desafio do aumento do uso das mídias sociais que deve ser considerado diz respeito à divulgação de notícias falsas (as denominadas *fake news*) com mais frequência recentemente. Estudo²⁸ elaborado pelo laboratório de cibersegurança da PSafe registra que os casos de notícias falsas no Brasil aumentaram 51,7% entre o primeiro e segundo trimestres de 2020. Dentre os assuntos que lideram o compartilhamento de notícias duvidosas, de acordo com a PSafe, estão as medidas para ganho de dinheiro de modo rápido, informações inverídicas sobre celebridades e sobre política.

Para Delmazo (2018), o problema das notícias falsas tem recebido cada vez mais atenção do Estado e da sociedade civil devido a sua capacidade de modificar sistemas políticos, sobretudo processos eleitorais, de modo a intensificar a polarização política. As reações a esse processo muitas vezes se implementam em contexto de alta complexidade, no qual se opõem a garantia da liberdade de expressão e os limites para o seu pleno exercício. Diante de desafio inédito, a autora entende que não se deve procurar fórmulas simples e prontas para proporcionar o combate a notícias falsas, sendo necessária a articulação de conjunto de procedimentos que abrangem recursos técnicos, investimentos em educação e normas legais que tipifiquem a produção e divulgação dessas notícias como crime.

Importante destacar que o tema tem sido motivo de intensos debates no Congresso Nacional brasileiro ao longo dos últimos anos. Por meio da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das *Fake News*, de acordo com o sítio eletrônico do Senado Federal na

²⁸ Brasil tem mais de 4 milhões de casos de fake news no segundo semestre. Disponível em: <<https://canaltech.com.br/internet/brasil-tem-mais-de-4-milhoes-de-casos-de-fake-news-no-segundo-trimestre-120592/>>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

internet²⁹, estabeleceram-se procedimentos investigativos em relação a algumas estratégias políticas consideradas ilícitas, quais sejam:

- a) ataques cibernéticos que atentam contra a democracia e o debate público;
- b) utilização de perfis falsos para influenciar os resultados das eleições 2018;
- c) prática de *cyberbullying* sobre os usuários mais vulneráveis da rede de computadores, bem como sobre agentes públicos; e
- d) aliciamento e orientação de crianças para o cometimento de crimes de ódio e suicídio.

Dos trabalhos desenvolvidos pela CPMI das *Fake News*, um dos que se destacaram diz respeito aos debates sobre as fontes de financiamento dos ataques cibernéticos ora mencionados, bem como os interesses que os motivam. Na justificativa do requerimento que instalou a Comissão³⁰, argumenta-se que esses ataques são comumente viabilizados por meio da automatização de ferramentas de publicação, o que resulta no surgimento e na propagação de robôs (contas controladas por *softwares* que se fazem passar por seres humanos), que dominam parte das redes sociais e participam ativamente das discussões em momentos políticos de grande repercussão.

Os robôs, de acordo com o requerimento que instalou a CPMI das *Fake News*, podem ser usados por partidos políticos de diferentes orientações ideológicas não apenas para conquistar seguidores mas também para conduzir ataques a opositores e forjar discussões artificiais. Ainda de acordo com o requerimento em análise, estudo feito pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas (FGV/DAPP) identificou que esse tipo de conta chegou a ser responsável por mais de 10% das interações no Twitter nas eleições presidenciais de 2014 – de acordo com a pesquisa, quase 20% dos debates entre os apoiadores de Dilma Rousseff e Aécio Neves, candidatos do segundo turno naquela oportunidade, foram motivados por robôs.

4.5. Conclusões do Capítulo

A compreensão adequada dos *impeachments* latino-americanos dos últimos anos, bem como o exercício do controle legislativo nos períodos que antecedem e sucedem esses juízos

²⁹ **CPMI Fake News**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2292>>. Acesso em: 11 de outubro de 2020.

³⁰ **Requerimento de Instituição de CPMI – nº 11, de 2019**. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7974346&ts=1595947563631&disposition=inline>>. Acesso em: 11 de outubro de 2020.

políticos dependem da análise dos mecanismos de hegemonia do continente. Como demonstrado, os Estados Unidos têm atuado como potência hegemônica na região desde, pelo menos, o final do século XIX, em substituição ao Reino Unido.

A revisão bibliográfica realizada identificou alguns acontecimentos que motivaram a reação conservadora norte-americana em sua tradicional zona de influência. Para os fins desta tese, é imprescindível mencionar a ascensão de governos progressistas na América Latina, sobretudo, a partir da primeira década do século XXI, muitos dos quais foram alvo de processos de *impeachment*.

Nesse contexto, identifica-se que parte significativa da reação conservadora se expressou por meio da mídia. Os meios de comunicação contribuíram para a desestabilização de governos democraticamente eleitos, como demonstrado por Souza (2016), segundo o qual, no caso brasileiro, a grande imprensa atuou como partido político ao longo do mandato da Presidente Dilma Rousseff, seja com a difusão da narrativa de que o PT era o principal responsável pelos desafios econômicos do país, seja com a estratégia de ampliar a gravidade das denúncias de corrupção vinculadas a esse partido.

No caso paraguaio, Araújo e Pereira (2011) analisam a relação entre a elite econômica nacional e o oligopólio midiático controlado por sete grupos empresariais que atuam em negócios vinculados à estrutura produtiva do país. O mais importante desses grupos, de acordo com os autores ora citados, é o *ABC Color*, cujas origens dizem respeito ao período autoritário do Presidente Stroessner.

Com base na análise de Souza (2016), a mídia tradicional, ao tempo que ignora as possibilidades de mudanças na base do sistema político que reproduz os interesses do grande capital, contribui para eliminar os grupos que representam, em alguma medida, contestação a esses interesses. Infere-se que essa mídia pode se colocar a serviço de grupos hegemônicos.

O conceito de *linkage* apresentado por Soares (2004) permite que se considere a mídia como importante instrumento para o alcance de interesses específicos. No caso latino-americano, caracterizado por ordem social assimétrica, os meios de comunicação podem difundir análises que padronizam o entendimento de realidades complexas, o que contribui para reforçar o exercício da hegemonia.

Mesmo a mídia alternativa pode favorecer a promoção, de modo complementar, de interesses hegemônicos tradicionais. A eleição de Jair Bolsonaro para Presidente do Brasil –

viabilizada, também, com base nessa mídia – e sua diplomacia de alinhamento automático a Washington é exemplo recente dessa tendência ainda pouco estudada.

Consideradas as características das relações hegemônicas no continente, deve-se analisar, outrossim, os condicionantes políticos para os processos de *impeachment* latino-americanos, tema abordado no capítulo seguinte.

5. Condicionantes para *impeachments* latino-americanos: Paraguai e Brasil em perspectiva comparada

5.1. O *impeachment* na América do Sul contemporânea

A redemocratização constatada nos países sul-americanos nos últimos decênios do século XX ensejou debates na academia sobre a sua viabilidade no longo prazo. Para Figueiredo, Canello e Vireira (2012), os referidos debates se relacionavam à previsão de que a separação de poderes, aliada a sistema com vários partidos, poderia ensejar o surgimento de governos minoritários na região, os quais tenderiam a lidar com constantes instabilidades institucionais e estariam, portanto, destinados ao desaparecimento, comprometendo a própria vigência do regime democrático. Nesse contexto, Negretto (2006) identifica os desafios desse regime, principalmente nas situações de conflito entre Executivo e Legislativo ou interrupções de mandatos.

Da análise dos argumentos de Figueiredo, Canello e Vireira (2012) constatam-se, contudo, estudos de casos comparativos que demonstram a possibilidade de se compatibilizar presidências minoritárias e legislativos multipartidários. Acrescentam que, como alternativa aos governos minoritários, a América Latina também tem desenvolvido governos de coalizão em vários países, os quais em muitos casos superam as previsões negativas de paralisia e ineficiência para os regimes pós-autoritários, uma vez que, na prática, as coalisões proporcionam equilíbrio de poder análogo ao constatado em governos parlamentares multipartidários.

Para Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004), mesmo as presidências que saem minoritárias nas urnas podem ser bem-sucedidas em mandatos por meio da convivência relativamente harmoniosa com o Poder Legislativo. Ademais, entendem ser possível existirem presidências minoritárias cujos partidos são grandes influenciadores da agenda do plenário, de modo a possibilitar a aprovação das proposições de interesse do Executivo.

Os *impeachments* constatados na América Latina ao longo das primeiras décadas do século XXI, contudo, corroboram a tese de Pereira e Melo (2012) de que a sobrevivência dos regimes democráticos sob sistema presidencialista multipartidário não significa a inexistência de tensões e conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo em diversos países. Na avaliação de Pérez-Liñán e Polga Hercimovich (2012), a região tem apresentado, simultaneamente, regimes estáveis e presidentes instáveis.

Quando se analisa especificamente o contexto sul-americanos desde a década de 1990, seis presidentes não concluíram seus mandatos devido a processos de *impeachment*:

- 1992 – Brasil: Fernando Collor de Mello;
- 1993 – Venezuela: Carlos Andrés Pérez;
- 1997 – Equador: Abdalá Bucaram;
- 1999 – Paraguai: Raúl Cubas (sofreu processo de *impeachment*, mas renunciou);
- 2005 – Equador: Lucio Gutierrez;
- 2012 – Paraguai: Fernando Lugo;
- 2016 – Brasil: Dilma Rousseff; e
- 2018 – Peru: Pedro Pablo Kuczynski (renunciou um dia antes de o Congresso Nacional peruano votar um novo pedido de *impeachment*).

A lista de rupturas institucionais na América do Sul é ainda maior se considerados outros casos de renúncias por pressão ou instabilidade social, como no recente exemplo boliviano, que resultou no asilo político de Evo Morales no México em novembro de 2019. Pérez-Liñan (2007) ressalta que a maior parte dos processos de *impeachment* na América Latina desde a década de 1990 ocorreu com a liderança de atores políticos civis, sem intervenção militar, conquanto tal característica não arrefeça a preocupação com o nível de instabilidade política e, no limite, com a própria garantia da ordem democrática na região.

Existem, contudo, argumentos contrários ao supracitado, por meio dos quais os processos de *impeachment*, quando realizados em consonância com os limites da ordem constitucional vigente, não representam ameaça à democracia, mas a expressão de sua maturidade. Nesse sentido, Oliveira e Figueiredo (2017) registram que o eixo central da democracia é a convicção de que a titularidade do poder civil pertence ao povo, ao mesmo tempo que esse poder é delegado aos mandatários do povo, os agentes por ele eleitos, razão pela qual, se a titularidade remanesce com o povo, em uma democracia deve haver algum modo de ele revogar o mandato que concedeu aos agentes eleitos quando esses apresentam ações incongruentes com a Constituição do país em que exerçam sua função.

Tais argumentos podem ser complementados por Moisés (2005), o qual considera que, conquanto apresente custos à sociedade, o processo de impedimento é salutar para a democracia por contribuir com o combate ao abuso de poder. O autor considera que, por apresentar processo de redemocratização recente, a América Latina encontra-se no curso de

processo evolutivo, o qual apresenta situações desafiadoras como o afastamento do chefe do Poder Executivo de suas funções constitucionais.

De acordo com o entendimento de Limongi (2006), o sistema presidencialista é passível de conviver com conflitos e, ao mesmo tempo, manter o equilíbrio entre Executivo e Legislativo. Quando sujeito a sucessivas instabilidades, contudo, pode-se colocar em risco direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, conforme argumenta Couto e Arantes (2006).

Os casos de *impeachment* sul-americanos supracitados são emblemáticos no sentido de se verificar a tenuidade entre a maturidade democrática e a instabilidade das instituições políticas. Diversas são as motivações que resultaram no afastamento definitivo de presidentes do exercício de seus mandatos nos países da região.

O caso de Fernando Collor de Melo, como citado, inaugura os processos de *impeachment* no período posterior aos regimes autoritários na América do Sul. Collor foi eleito em 1989 por uma agremiação política pequena, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN), nas primeiras eleições diretas para presidente desde 1960. Seu mandato iniciou-se em março de 1990, oportunidade em que estabeleceu medidas econômicas rígidas e impopulares para tentar reverter a inflação vigente no Brasil na época, a qual chegava a, aproximadamente, 1.700% ao ano.

O cenário político-econômico do primeiro *impeachment* sul-americano após a redemocratização do final do século XX, portanto, caracterizava-se por pouco apoio do Executivo no Parlamento e persistente crise inflacionária no País. O estopim para impulsionar o processo de afastamento do presidente brasileiro nesse período estruturou-se em torno de denúncias de corrupção que envolviam o seu nome – o processo durou três meses e, com a condenação iminente no Senado Federal brasileiro, Collor renunciou ao cargo no dia 29 de dezembro de 1992 para evitar a inelegibilidade nos oito anos seguintes, conquanto não tenha evitado que o Congresso Nacional votasse a favor da perda dos direitos políticos do até então presidente³¹ por oito anos.

O único processo de *impeachment* concluído em território venezuelano ocorreu em 1993. O então presidente do País, Carlos Andrés Pérez, iniciou sua carreira política no Acción Democrática (AD), o partido social-democrata venezuelano, e havia exercido o poder em um primeiro momento, na década de 1970, com viés tipicamente de governos de esquerda – como

³¹ **Por que Collor sofreu impeachment.** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/impeachment-collor-porque-sofreu/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

demonstrado na nacionalização de várias indústrias. Na década de 1990, contudo, Pérez passou a adotar orientação política mais ortodoxa, com planos de ajuste fiscal, privatizações e enxugamento da máquina pública. O descontentamento popular com tais medidas, aliado a escândalos de corrupção no governo, proporcionaram duas tentativas de golpe de estado em 1992 para, então, haver a instauração e a conclusão de processo de *impeachment* previsto na legislação vigente do País em 1993³².

O primeiro caso de *impeachment* concluído no Equador recentemente ocorreu em 1997 com o presidente Abdalá Bucaram, cujo governo durou, aproximadamente, seis meses. Acusado de misturar excentricidade, família, presidência e negócios privados, Bucaram, eleito em 1996 pelo Partido Roldosista (PRE), perdeu progressivamente apoio das forças armadas e foi destituído por maioria simples dos parlamentares equatorianos, os quais, por meio de uma interpretação controvertida da Constituição, alegaram "incapacidade mental" do então presidente³³.

À semelhança do Equador, o Paraguai também presenciou dois processos de *impeachment* no período analisado. Em 1999, o presidente Raúl Cubas Grau, do Partido Colorado, renunciou ao cargo na véspera da votação de seu afastamento político pelo Senado, processo motivado por acusações de violação à Constituição vigente devido a desobediência de ordem da Corte Suprema de Justiça do País, quando determinou a prisão do general Lino César Oviedo, padrinho político do então presidente e homem influente no governo. O assassinato do então vice-presidente paraguaio, Luis María Argaña, catalisou o processo que resultou na renúncia oficial de Raúl Cubas, o qual justificou: "*não saio por ser corrupto ou ladrão, mas porque minha saída serve para a pacificação nacional nesse momento tão delicado*"³⁴.

O segundo caso de *impeachment* no Equador ocorreu em 2005 com o presidente Lucio Gutiérrez, que se tornou conhecido no País ao apoiar os protestos contra Jamil Mahuad, deposto por denúncias de corrupção e rigidez na política econômica do país – o afastamento de Jamil Mahuad não se originou de processo de *impeachment* conduzido pelo Parlamento,

³² **4 autoridades que foram alvo de processos de impeachment em outros países.** Disponível em: <<https://www.politize.com.br/4-autoridades-que-sofreram-impeachment-mundo-afora/>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

³³ **O Brasil é o Equador amanhã?** Disponível em: <<https://diariodegoias.com.br/blogs/marcus-vinicius/118428-o-brasil-e-o-equador-amanha>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

³⁴ **CRISE PARAGUAIA: Presidente do Congresso Nacional assume a Presidência; Exército diz que reconhece o novo governo; Cubas renuncia, e Oviedo deixa prisão.** Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft29039908.htm>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

mas de manifestações populares e instabilidade social. Eleito em 2002 pelo Partido Sociedade Patriótica, após ficar preso por alguns meses acusado de liderar manifestações políticas no País, Gutiérrez assumiu a presidência da República em 2003 e iniciou a implementar medidas econômicas consideradas ortodoxas, exemplificadas em sua declaração de apoio à criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Tais medidas causaram insatisfação popular, as quais aumentaram após a anulação de processos pela Suprema Corte do Equador contra o ex-presidente Abdalá Bucaram, que retornou ao País após oito anos de asilo político – os juízes desse tribunal que anularam os processos foram indicados por Gutiérrez. Antes apoiadora do presidente, a Confederação de Nacionalidades Indígenas do Equador (Conaie) chegou a divulgar nota oficial em que acusava Gutiérrez de traição e defensor de práticas neoliberalistas alinhadas aos interesses dos Estados Unidos. Diante de tal instabilidade política, o Congresso aprovou a destituição dos 31 juízes da Corte e, posteriormente, a destituição de Gutiérrez por "abandono de cargo"³⁵.

Dois dos processos de *impeachment* sul-americano concluídos mais recentemente aconteceram no Paraguai e no Brasil. No caso paraguaio, tratou-se do juízo político do presidente Fernando Lugo, clérigo desde a década de 1970, que iniciou sua participação em movimentos políticos, junto a partidos de oposição e a sindicatos, que enfrentavam o governo estabelecido na década de 1990. Com o discurso de combate às desigualdades sociais e com promessas de realizar ampla reforma agrária no País, candidatou-se à Presidência da República em 2007 pelo Partido Democrata Cristão (PDC) do Paraguai, a fim de combater Blanca Ovelar, do Partido Colorado³⁶.

Conquanto tenha vencido as eleições, Fernando Lugo teve governo instável. Entre os desafios constatados ao longo de sua gestão, mencionam-se problemas sobre a paternidade de uma suposta filha nascida enquanto bispo ou mesmo denúncias de ligação com grupos armados de esquerda e de apoiar vários conflitos agrários. No entanto, o maior desses reveses diz respeito à responsabilização pelo uso das forças de segurança do País para retirar grupo de camponeses que tinham ocupado ilegalmente terras particulares em reclamo a sua situação precária e sem propriedades – o confronto entre policiais e manifestantes resultou na morte de 17 pessoas.

³⁵ **Equador: três presidentes depostos em menos de dez anos.** Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-04-21/equador-tres-presidentes-depostos-em-menos-de-diez-anos>>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

³⁶ **Biografia de Fernando Lugo.** Disponível em: <https://www.ebiografia.com/fernando_lugo/>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

Como resultado desse processo, Lugo foi chamado pelo Parlamento nacional para explicar e se defender pela maneira em que resolveu o problema e as medidas utilizadas, com a oportunidade de preparar uma defesa em 24 horas. Estabelecido o *juízo político*, mecanismo de controle horizontal previsto na constituição paraguaia, foi destituído de seu cargo, o qual foi ocupado pelo vice-presidente Federico Franco – alguns aspectos inerentes ao processo do julgamento, como a velocidade de sua realização, contribuem para que parte da opinião pública interna e estrangeira considere que Lugo foi alvo de um Golpe de Estado³⁷.

Outro exemplo de controle horizontal que tem sido compreendido por parte da opinião pública como Golpe de Estado diz respeito ao afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República brasileira. Atuante em movimentos armados revolucionários no período do regime militar do País entre 1964 e 1985, entrou para a vida política no estado do Rio Grande do Sul atuando pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) na década de 1980. Ganhou projeção nacional no início do século XXI, quando se filiou ao Partido dos Trabalhadores (PT) e foi ministra do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, ao qual sucedeu após ganhar as eleições de 2010, sendo a primeira mulher eleita para presidente da história do Brasil. Em 2014, Dilma Rousseff foi reeleita para o mandato de 2015/2018³⁸.

A gestão de Dilma Rousseff passou a ser alvo de mais questionamentos a partir de 2015, quando, em meio às investigações da “Operação Lava-Jato”, pela Polícia Federal, vários integrantes do governo foram presos. Nesse contexto, a Câmara dos Deputados aceitou um dos pedidos de *impeachment* protocolados nessa Casa parlamentar, no qual se acusava Dilma Rousseff de crime de responsabilidade fiscal. No dia 17 de abril de 2016, a Câmara dos Deputados votou e aprovou o pedido com 367 votos favoráveis e 137 contrários, possibilitando, na prática, o Senado Federal decidir pela abertura, ou não, do encadeamento de destituição do cargo.

Em 12 de maio de 2016, o Senado aprovou o início do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff por 55 votos favoráveis e 22 contrários, obrigando a presidente a se afastar do cargo durante 180 dias, para julgamento final. O Senado Federal aprovou o pedido de *impeachment* de Dilma Rousseff, que deixou definitivamente o cargo, no dia 31 de agosto de 2016.

³⁷ **Fernando Lugo: entenda o *impeachment* do presidente paraguaio.** Disponível em: <<https://blogdoenem.com.br/impeachment-fernando-lugo/>>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

³⁸ **Biografia de Dilma Rousseff.** Disponível em: <https://www.ebiografia.com/dilma_rousseff/>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

O último processo de *impeachment* realizado (ainda que não tenha sido concluído) nos países sul-americanos diz respeito ao caso peruano, cujo alvo foi a gestão de Pedro Pablo Kuczynski. Após ter sido asilado político ao longo do regime militar do País e reunido experiência em organismos como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, foi ministro de Minas e Energia no segundo governo consecutivo de Fernando Belaúnde Terry e ministro de Economia e Finanças e presidente do Conselho de Ministros ao longo do governo do Presidente Alejandro Toledo³⁹.

Já na condição de presidente do Partido Peruanos para a Mudança (PPK), Pedro Pablo se candidatou à Presidência de seu país, em 2011, e alcançou o terceiro lugar, quando foi superado por Ollanta Humala e Keiko Fujimori. Novamente candidato em 2016, foi para o segundo turno com Keiko Fujimori e se sagrou vencedor em uma das eleições mais disputadas do País – de acordo com a apuração da justiça eleitoral peruana, Pedro Pablo obteve 50,12% dos votos válidos e Keiko, 49,88%.

Pedro Pablo renunciou à Presidência em março de 2018 em meio à crise política proporcionada pela divulgação de vídeos e áudios que registraram seus aliados políticos atuando em negociações para a compra de votos de opositores no Parlamento, a fim de evitar o *impeachment* do presidente em dezembro, quando esse foi alvo de acusações por ter realizado negócios espúrios com a Odebrecht na condição de Ministro de Economia e Finanças. A renúncia ocorreu após um ano e sete meses de governo e um dia antes de o Congresso discutir uma moção de destituição de Pedro Pablo.

Apresentados os recentes casos de *impeachment* sul-americanos, este capítulo tem o objetivo de, com base nos exemplos de Brasil e Paraguai, analisar quais fatores influenciam as relações entre Executivo e Legislativo, e como essas relações podem contribuir para a referida “instabilidade presidencial na estabilidade democrática”.

5.2. Fatores que influenciam a relação entre Executivo e Legislativo (os casos empíricos no contexto de *impeachment* de Fernando Lugo e Dilma Rousseff)

A fim de analisar como o Legislativo paraguaio influenciou a política externa do Executivo comandado pelo presidente Fernando Lugo, Ribeiro e Oliveira (2018) realizam

³⁹ **Pedro Pablo Kuczynski.** Disponível em: <<https://www.buscabiografias.com/biografia/verDetalle/10217/Pedro%20Pablo%20Kuczynski>>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

revisão bibliográfica para compreender quais fatores são determinantes para a relação entre esses poderes. Com base na revisão realizada, quatro fatores são elencados:

- a) a configuração do parlamento (se unicameral ou bicameral);
- b) a popularidade do presidente;
- c) o efeito lua-de-mel, identificado nos primeiros momentos do mandato presidencial, geralmente com popularidade relativa mais alta; e
- d) o desempenho da economia e sua influência no cotidiano social.

A tese que ora se elabora tem o objetivo de acrescentar um quinto fator à lista dos condicionantes da relação entre Executivo e Legislativo: a existência de partidos políticos que integraram a coligação de apoio ao partido vencedor nas eleições presidenciais – o que, para fins deste trabalho, será considerada a base de apoio ao governo – mas que atuam, em muitas oportunidades, como partidos que não compõem essa base, aproximando-se, portanto, dos partidos oposicionistas clássicos. No caso específico de Paraguai e Brasil, a priori, chama a atenção a existência de partidos da base que apresentam grandes bancadas no Parlamento e que apenas chegaram ao Executivo por meio da Vice-Presidência, os quais muitas vezes representaram elemento de instabilidade institucional ao ponto de serem decisivos para o desenvolvimento de processos de *impeachment* de presidentes da República nesses países.

Apresentam-se, a seguir, os fatores da revisão bibliográfica ora mencionada com perfil mais político (configuração do parlamento, popularidade do presidente, efeito lua-de-mel), considerando os casos brasileiro e paraguaio. O comportamento de partidos com grandes bancadas no Parlamento que apenas chegam ao Executivo por meio da Vice-Presidência será alvo de uma seção específica, quando se abordarão os exemplos do PMDB no Brasil e do PLRA no Paraguai.

5.3. A configuração do parlamento

De acordo com Tsebelis e Money (1997), ao analisarem como a configuração do parlamento influencia a relação desse poder com o Executivo, é possível afirmar que, teoricamente, o unicameralismo facilita o processo decisório porque possibilita, na prática, um ponto de veto a menos. De acordo com os autores, o bicameralismo, por sua vez, até pode ser parecido com o unicameralismo nos casos em que a segunda câmara ou apresenta os mesmos métodos de trabalho que a primeira, ou não dispõem de poder político, mas, como regra, o bicameralismo representa duas instâncias de veto às iniciativas do Executivo que

tramitam no parlamento, representando contexto de maior complexidade ao processo decisório.

No caso brasileiro, Llanos e Nolte (2003) identificam simetrias e incongruências entre as câmaras do Congresso Nacional e concluem que o Senado Federal é uma das segundas câmaras com maior protagonismo no mundo. De acordo com essa análise, os pontos de simetria (arts. 52 a 70 da CF) estão relacionados à capacidade de os senadores interferirem nas questões do governo, seja no controle de autoridades, seja na produção de normas. As incongruências (arts. 44 a 46 da CF), por sua vez, estão relacionadas às atribuições exclusivas de cada casa, às regras eleitorais (eleições proporcionais para deputados e majoritárias para senadores), ao tempo de mandato (quatro anos para deputados e de oito para senadores), à idade mínima para exercício do mandato (21 anos para deputados e 35 anos para senadores) e ao número de representantes eleitos (513 deputados e 81 senadores).

No Paraguai, a CN (art. 221 a 224) prevê mais pontos de incongruência que de simetria entre as duas câmaras do Parlamento nacional. Dentre as simetrias, destacam-se: senadores e deputados são eleitos por meio de listas fechadas, em sistema proporcional; e ambos os mandatos são de cinco anos (CN, art. 187). Algumas das principais incongruências, por sua vez, relacionam-se a: atribuições exclusivas; número de representantes eleitos (45 senadores e 80 deputados); vitaliciedade de mandato apenas no Senado (CN, art. 189); tamanho da circunscrição eleitoral (o departamento é a circunscrição para a eleição de deputados, ao passo que todo o território nacional, para a eleição de senadores).

Importante destacar que o rito do *impeachment* também representa um fator de incongruência dentre as atribuições de deputados e senadores, seja no Brasil, seja no Paraguai. Em ambos os casos, o juízo político é autorizado por deputados e, efetivamente, realizado por senadores (CN, art. 225; CF, arts. 51 e 52).

De acordo com Araújo (2014), o grande número de incongruência entre Câmara dos Deputados e Senado Federal pode ser um aspecto importante para o exercício do controle do Legislativo sobre o Executivo. Nesse sentido, o autor entende que:

na medida em que fomenta distinções entre os perfis parlamentares e entre as estruturas de interesse de uma casa frente à outra, a incongruência consiste em incentivo ao uso dos poderes simétricos, estimulando, enfim, a função de veto player na estrutura bicameral (ARAÚJO, 2014, p. 68).

5.4. A popularidade do presidente e o efeito lua-de-mel

Conforme o entendimento de Rudalevige (2002), a aprovação popular é importante para que o presidente tenha sucesso em sua relação com o Parlamento. Desta feita, considerando o cálculo do custo político, identifica-se relação inversamente proporcional entre a popularidade presidencial e os incentivos de os legisladores se oporem às medidas do Poder Executivo.

Existem, ainda, análises que demonstram tanto a influência do apoio popular no comportamento do Legislativo em relação ao Executivo como a dinâmica em sentido contrário: o comportamento do Legislativo é igualmente capaz de impactar o nível de apoio da população ao presidente. A pesquisa realizada por Pereira, Power e Renno (2005) identificou que o referido fluxo de influência apresenta ritmos específicos, uma vez que:

- a) o congresso reage com muita rapidez à aprovação presidencial, sendo essa aprovação o fator que determina se o congresso desempenhará a função de ator reativo ou proativo no jogo da política (em ambiente institucional no qual o Executivo predomina, como no caso latino-americano, e o Legislativo tem melhores possibilidades de ascender sobre aquele poder); e
- b) a popularidade presidencial também é influenciada pelo apoio do congresso ao presidente, conquanto os efeitos dessa equação apresentem defasagens de dois até quatro meses, ou seja, apenas após esse período é que a opinião pública tende a reagir às ações do congresso em relação ao presidente (PEREIRA, POWER e RENNO, 2005).

Em sua obra, Abranches (2014) propõe teoria do presidencialismo de coalizão, o qual é composto por ciclos influenciados por fatores como a popularidade do chefe do Poder Executivo e indicadores macroeconômicos (crescimento do produto interno bruto, controle da inflação, dentre outros). De acordo com o autor, esses ciclos são denominados a) centrípeto, b) “de ambivalência” e c) centrífugo, todos esses influenciados pelo protagonismo da Presidência, o qual contribui para estimular a ocorrência de conflitos entre Legislativo e

Executivo, contexto em que a estabilidade da coalizão passa a depender do poder de atração do presidente.

Dos conceitos supracitados, entende-se o ciclo centrípeto como período de “lua-de-mel”, no qual se constatam tanto bons indicadores macroeconômicos, como popularidade alta do presidente, com apoio superior a 55% dos eleitores. Abranches (2014) infere que esses elementos contribuem para neutralizar as atividades de grupos oposicionistas, por um lado, e facilitar a adesão e o desempenho da coalizão, por outro lado. Outras características do ciclo centrípeto em questão seriam:

- a) presidência dominante, que preserva o núcleo de governo;
- b) pouca tendência de disputa, contestação de cargos e barganhas em projetos estratégicos do governo; e
- c) distribuição de poder relativamente equilibrada na base do governo, estabilidade na maioria parlamentar, com possíveis tendências de fragmentação partidária sendo arrefecidas pela atuação concentrada da Presidência (ABRANCHES, 2014).

O ciclo “de ambivalência” conceituado por Abranches (2014), por sua vez, apresenta diminuição da popularidade presidencial constatada no ciclo centrípeto (“lua-de-mel”), o que pode ocorrer como consequência de desequilíbrios macroeconômicos – aumento da inflação e do desemprego, diminuição da renda, dentre outros –, bem como de práticas ilícitas realizadas por integrantes do governo. Esse contexto contribui para que o presidente perca sua capacidade de atração junto aos partidos da base do governo e pode proporcionar:

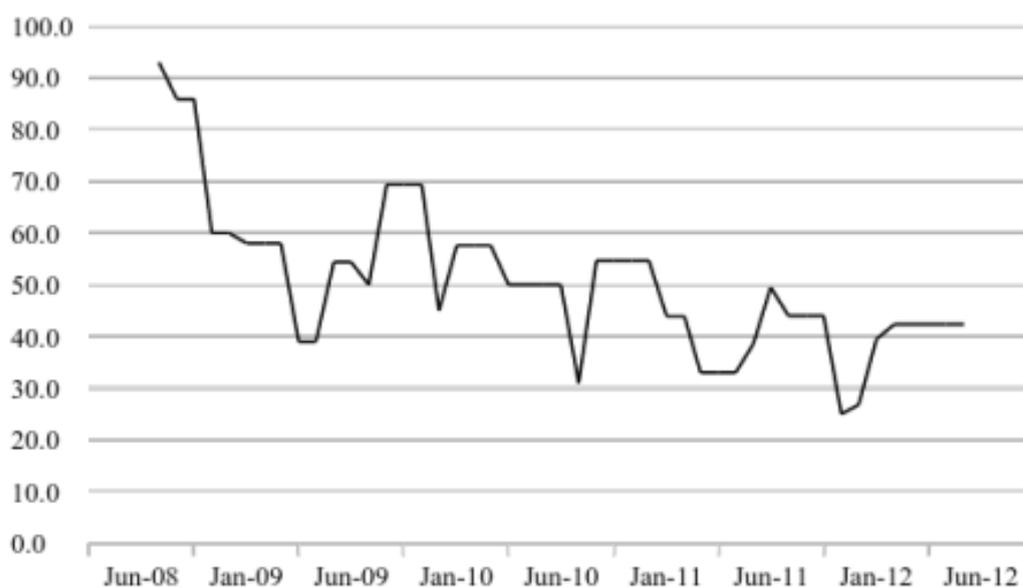
- a) aumento da rivalidade entre parceiros;
- b) mais dificuldade para obter maiorias parlamentares; e
- c) fortalecimento de grupos de oposição ao governo.

No último ciclo proposto por Abranches (2014), o centrífugo, a popularidade presidencial é bastante baixa, com a avaliação regular chegando a, no máximo, 20%. Nesse contexto, o presidente passa a ser contestado, inclusive, por grupos que até então faziam parte da base do governo, os quais podem transferir seu apoio a lideranças alternativas que surgirem. Com o aumento do poder de agenda da oposição no Legislativo, impulsionado pela desaprovação popular ao presidente, o governo tende à paralisia decisória e à crise de gestão.

É importante destacar, contudo, que relação positiva entre popularidade presidencial e o comportamento do Legislativo sobre o Executivo não é consensual, uma vez que existem análises que não identificam a referida relação como factível em todos os casos empíricos. Para Bond e Fleischer (1990), por exemplo, é falacioso generalizar um maior ou menor controle legislativo com os níveis de popularidade presidencial – os autores, ao analisarem o caso norte-americano, consideram que as instituições e as estruturas políticas são as principais responsáveis para determinar como o Parlamento se comporta em relação ao Executivo e a sua agenda de governo. Tal constatação é semelhante à de Alemán e Navia (2009), os quais, ao analisarem o caso chileno, tampouco constataram conexão significativa entre as variáveis em questão.

Evidenciadas diferentes perspectivas teóricas sobre se a popularidade presidencial influencia a relação entre Executivo e Legislativo, apresentam-se os dados empíricos nos contextos de *impeachment* de Fernando Lugo e Dilma Rousseff. O caso paraguaio é muito nítido no sentido de que o presidente deposto apresentou progressivo declínio em sua popularidade ao longo de seu mandato, conforme se depreende do gráfico elaborado por Claro e Feliú (2017):

Gráfico 5.1 – Aprovação popular do presidente Fernando Lugo (%)



Fonte: Claro e Feliú (2017).⁴⁰

⁴⁰ Fonte: Claro e Feliú (2017), elaborado pelos autores com base nos dados divulgados pelo Cid-Gallup, Ati Sned, Latinobarometro, Iberobarometro e LAPOP. Disponível em: <file:///Users/henriquesallespinto/Downloads/2864722.pdf>. Acesso em: 11 de julho de 2020.

Os dados disponíveis no gráfico ora apresentado demonstram que Fernando Lugo, que assumiu a Presidência paraguaia com apoio popular superior a 90%, perdeu, progressivamente, mais da metade desse apoio ao longo de seu mandato. Poucos meses antes do *impeachment*, no primeiro semestre de 2012, sua aprovação estava em torno de 40%.

A pesquisa realizada constatou, contudo, que o apoio popular ao presidente substituto, no período posterior ao *impeachment*, era ainda pior. As tabelas a seguir apresentam dados da pesquisa realizada pela empresa Ati Snead Consultores, encomendada pelo Jornal Última Hora⁴¹, na qual se comparam as popularidades do presidente deposto e do presidente substituto em julho de 2012, dias após a posse de Federico Franco no lugar de Fernando Lugo:

Tabela 5.1 – Opinião dos paraguaios sobre o presidente Federico Franco em julho de 2012

Opinião sobre Federico Franco	(%)
Muito boa	10
Boa	36
Ruim	34
Muito ruim	14
Sem resposta	6

Fonte: Elaboração própria.⁴²

Tabela 5.2 – Opinião dos paraguaios sobre o ex-presidente Fernando Lugo em julho de 2012

Opinião sobre Fernando Lugo	(%)
Muito boa	13
Boa	45
Ruim	28
Muito ruim	13
Sem resposta	1

Fonte: Elaboração própria.

⁴¹ Pesquisa realizada entre 3 e 10 de julho de 2012, com amostra de 1.800 pessoas de, no mínimo, 18 anos de idade, aptas a votarem e que moravam nas zonas eleitorais de Assunção, Central, Cordillera, San Pedro, Concepción, Amambay, Alto Paraná, Caaguazú, Guairá, Paraguari, Misiones e Itapúa. Disponível em: <<https://www.ultimahora.com/lugo-mantiene-mejor-imagen-que-federico-franco-segun-encuesta-n545509.html>>. Acesso em: 12 de julho de 2020.

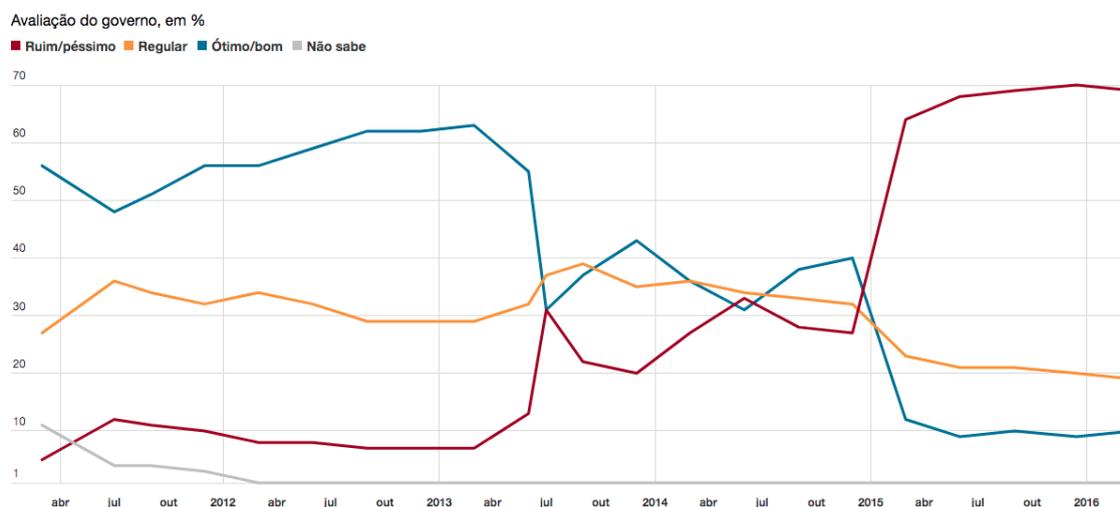
⁴² Fonte: Os dados dispostos nas tabelas 5.1 e 5.2 são de elaboração própria, com base nos dados da pesquisa realizada pela empresa Ati Snead Consultores, encomendada pelo Jornal Última Hora. Disponível em: <<https://www.ultimahora.com/lugo-mantiene-mejor-imagen-que-federico-franco-segun-encuesta-n545509.html>>. Acesso em: 12 de julho de 2020.

A pesquisa da Ati Snead Consultores constatou que o período pós-*impeachment* se iniciou com pouca popularidade do presidente substituto, Federico Franco. Sua reprovação (ruim ou muito ruim) era, no período da pesquisa, maior que sua aprovação (bom ou muito bom): 48% e 46% respectivamente. Não foram constatadas pesquisas que mediram a popularidade de Federico Franco ao longo de seu mandato, o qual durou um ano aproximadamente.

Cumprido destacar, portanto, que, mesmo com níveis de rejeição muito superiores ao do início de seu mandato, Fernando Lugo tinha mais popularidade que seu sucessor no período imediatamente após seu *impeachment*. De acordo com a pesquisa da Ati Snead Consultores ora mencionada, 58% dos paraguaios tinham uma imagem boa ou muito boa do ex-presidente, enquanto 41% o viam com impressão ruim ou muito ruim.

No Brasil, a curva de aprovação da presidente Dilma Rousseff apresenta movimento semelhante ao do presidente Fernando Lugo, com progressivo declínio ao longo de sua gestão à frente do Poder Executivo. O gráfico a seguir registra os níveis de popularidade de Dilma Rousseff na condição de presidente:

Gráfico 5.2 – Popularidade da presidente Dilma Rousseff



Fonte: CNI/Ibope (2016).⁴³

A pesquisa CNI/Ibope ora citada registra inversão bastante significativa, quase proporcional, entre as taxas de aprovação (ótimo/bom) e de reprovação (ruim/péssimo) ao

⁴³ Fonte: Pesquisa CNI/Ibope. Disponível em: <<https://arte.folha.uol.com.br/graficos/zzXby/?>>. Acesso em: 13 de julho de 2020.

longo dos anos em que Dilma Rousseff esteve na Presidência da República brasileira. A reprovação subiu de menos de 10% para, aproximadamente, 70%, ao passo que a aprovação decresceu de quase 60% para em torno de 10%.

O governo Temer tampouco foi bem avaliado pelos brasileiros desde o início de sua gestão. Os dados obtidos por pesquisas da CNI/Ibope realizadas logo no início da gestão interina do presidente, em junho de 2016, e aproximadamente após um ano do início da gestão definitiva, em julho de 2017, estão disponíveis na tabela a seguir.

Tabela 5.3 – Avaliação do governo Temer

Avaliação do governo Temer	junho de 2016 (%)	julho de 2017 (%)
Ruim/péssimo	39	70
Regular	36	21
Ótimo/bom	13	5
Não sabe/não respondeu	12	4

Fonte: Elaboração própria.⁴⁴

A pesquisa CNI/Ibope ora mencionada também realizou comparação entre os governos de Michel Temer e Dilma Rousseff. Os dados obtidos estão na tabela a seguir.

Tabela 5.4 – Comparação entre os governos de Michel Temer e Dilma Rousseff (julho de 2017)

Comparação governos Temer/Dilma	%
Governo Temer pior que Governo Dilma	52
Governo Temer melhor que Governo Dilma	11
Governo Temer igual a Governo Dilma	35
Não sabem/não quiseram responder	2

Fonte: Elaboração própria.

Os dados ora expostos retratam que, desde o seu início, a gestão do presidente Michel Temer teve baixa popularidade, sendo mais mal avaliada que a de sua antecessora menos de um ano após o *impeachment* de Dilma Rousseff. O percentual dos eleitores que consideravam o governo ruim ou péssimo quase duplicou nesse período, saltando de 39% para 70%.

⁴⁴ Fonte: As informações contidas em 5.3 e 5.4 são de elaboração própria, com base em pesquisa realizada pela CNI/Ibope. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/07/27/em-1-pesquisa-cniibope-apos-denuncia-avaliacao-do-governo-temer.htm>>. Acesso em: 13 de julho de 2020.

Cumprir destacar, também, que o percentual dos que consideravam o governo Michel Temer regular caiu quase pela metade, de 36% para 21% – junto ao nível de aprovação de apenas 5%, constatava-se, em meados de 2017, um dos condicionantes para o desenvolvimento do ciclo centrífugo, conforme conceituação de Abranches (2014), à semelhança do que se constatou na presidência de Federico Franco no Paraguai.

5.5. Conclusões do Capítulo

Quando se analisam os condicionantes para *impeachment* nos casos específicos de Paraguai e Brasil, percebem-se questões relevantes para a compreensão do controle legislativo antes e depois do referido juízo político.

No que diz respeito à configuração do parlamento, ambos os países dispõem de sistema bicameral com incongruências relevantes entre as prerrogativas de deputados e senadores. Nesse contexto, de acordo com Araújo (2014), é possível que haja estímulos para uso mais frequente da função de veto *player* na estrutura parlamentar, o que, em tese, pode proporcionar níveis de controle legislativo diferentes entre as câmaras em qualquer período, não apenas os relacionados a processos de *impeachment*.

Quando se analisam os dados empíricos da popularidade dos presidentes e o efeito lua-de-mel nos casos paraguaio e brasileiro em questão, contudo, é possível a compreensão de que inexistam diferenças significativas nos períodos imediatamente anterior e posterior aos *impeachments* de Fernando Lugo e Dilma Rousseff, uma vez que, tanto esses presidentes momentos antes de seus afastamentos, quanto os presidentes que os substituíram, apresentaram níveis de aceitação junto ao eleitorado semelhantes. Pode-se considerar, contudo, contexto diferente no início dos mandatos dos presidentes impedidos, os quais dispunham de significativo apoio popular nesse período, mais próximo das condições para a constatação do efeito lua-de-mel ora citado.

A contribuição que se pretende auferir aos condicionantes da relação entre Executivo e Legislativo diz respeito à análise do comportamento dos denominados partidos da base aliada que, em muitas oportunidades, são decisivos para a ocorrência de *impeachment* ou juízo político de presidentes eleitos, comportamento que pode ser identificado no exercício regular do controle horizontal nos parlamentos. No caso paraguaio e brasileiro em análise, destaca-se, como mencionado no início deste capítulo, a existência de partidos com grandes bancadas de

deputados e senadores que apenas chegam ao Executivo por meio da Vice-Presidência, um dos temas a serem desenvolvidos na seção seguinte.

6. As semelhanças de PLRA e PMDB nos sistemas políticos de Paraguai e Brasil

A primeira semelhança entre PLRA e PMDB em contextos de *impeachment* diz respeito ao fato de que a retirada do apoio parlamentar desses partidos aos presidentes eleitos foi estratégica para que Fernando Lugo e Dilma Rousseff deixassem de dispor de maioria no Congresso, o que contribuiu para que seus governos estivessem paralisados no momento em que houve seu impedimento. Em entrevista ao portal de notícias UOL, Ricardo Sennes afirma que o referido presidente paraguaio dispunha de apenas 3% de apoio parlamentar no contexto de seu julgamento político⁴⁵. Já no caso brasileiro em questão, o governo perdeu a eleição da presidência da Câmara dos Deputados no início do segundo mandato da chefe do Executivo, quando Arlindo Chinaglia, do PT paulista, perdeu as eleições para Eduardo Cunha, do PMDB, por uma diferença superior a 100 votos (136 contra 267). A partir desse momento, a oposição a Dilma Rousseff impôs-lhe uma série de derrotas no Congresso Nacional.

PLRA e PMDB também convergem no fato de que apresentaram relação conflituosa com o respectivo presidente que ajudaram a eleger antes mesmo do início do processo de *impeachment* desses. No caso paraguaio, Lugo tinha como vice-presidente eleito pela sua chapa um adversário político: Federico Franco, do Partido Blanco, o qual rompeu com o presidente meses depois do fim do processo eleitoral. No caso de Dilma Rousseff, o vice-presidente Michel Temer, do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), manifestou oposição explícita à presidente no início do segundo mandato, poucos meses antes da votação do *impeachment* na Câmara⁴⁶.

A atuação de PLRA e PMDB, juntamente com fatores como o questionamento ao crime e o respeito às “regras do jogo”, foi decisiva, portanto, para os juízos políticos de Fernando Lugo e Dilma Rousseff. Sobre o questionamento ao crime, o principal fator jurídico a embasar a responsabilização de Fernando Lugo foi a morte de 17 pessoas em conflito entre camponeses e policiais no “Massacre de Curuguaty”. No caso brasileiro, acusou-se Dilma Rousseff de crime de responsabilidade por manobras fiscais que se consideraram, à época, ilegais.

⁴⁵ **Golpe à paraguaia? Semelhanças e diferenças entre casos de Dilma e Lugo.** Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/04/29/golpe-a-paraguaia-semelhancas-e-diferencas-en-tre-casos-de-dilma-e-lugo.htm>>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

⁴⁶ **Oposição diz que carta de Temer é sinal de uma ruptura irreversível.** Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/oposicao-diz-que-carta-de-temer-sinal-de-uma-ruptura-irreversivel-18245053>>. Acesso em: 22 de novembro de 2019.

Sobre o respeito às “regras do jogo” para o *impeachment*, PLRA e PMDB também se posicionaram de modo semelhante, reconhecendo que essas regras foram devidamente observadas nos respectivos *impeachments*. Conquanto os prazos para a conclusão desses processos tenham sido diferentes, mesmo a conclusão do afastamento definitivo de Fernando Lugo, em aproximadamente 48 horas, foi considerada pelos liberais paraguaios como congruente aos preceitos constitucionais vigentes no País.

As semelhanças ora identificadas contribuem para que se considere ser possível aprimorar a análise da relação entre Executivo e Legislativo com o estudo do controle legislativo da base parlamentar de apoio ao governo, mais especificamente daquele exercido por partidos que, não obstante várias tentativas, apenas chegaram àquele poder por meio da Vice-Presidência da República, como é o caso de PLRA e PMDB. Esses partidos apresentam semelhanças não apenas na sua trajetória de acesso ao Executivo, mas, igualmente, no tamanho de suas bancadas parlamentares, bem como no histórico de atuação no processo de redemocratização brasileira e paraguaia do final da década de 1980, o que é detalhado neste capítulo.

6.1. O histórico de PLRA e PMDB

Os referidos partidos apresentam alguns dos requisitos identificados por Gallo (2007) para serem hegemônicos em seus respectivos países. De acordo com o autor, as características de partidos hegemônicos se resumem à: prevalência do controle estatal, sobrepondo-se à representação de interesses; capacidade de articular diversos grupos sociais em torno de seus projetos políticos, ampliando sua base de apoio; capacidade de redefinir a relação de forças para favorecer a continuidade institucional.

De acordo com Lopez (2014), o Partido Liberal Radical Autêntico surgiu em 1978 como dissidência do Partido Liberal (PL), fundado em 1887, mesmo ano de fundação do Partido Colorado, cujo nome oficial é Associação Nacional Republicana (ANR). PL e ANR representam a tradição partidária do Paraguai, com inserção em diferentes classes sociais do País, organizando-se em contexto de dificuldades estruturais resultantes da Grande Guerra (ou da Guerra contra a Tríplice Aliança formada por Brasil, Argentina e Uruguai). Uma das consequências do referido conflito bélico foi a ocupação do território paraguaio por tropas da Tríplice Aliança, motivo por que, segundo o autor, parte da historiografia relaciona a fundação do Partido Liberal a interesses argentinos.

Importante destacar, contudo, que o PLRA não se configurou como agremiação oficial a partir de 1978, uma vez que não foi reconhecido pelo regime do presidente Stroessner. Ademais, executou a estratégia de não participar das eleições previstas por esse regime, a fim de manifestar sua objeção ao autoritarismo. Os primeiros dados eleitorais constatados do PLRA, portanto, datam de 1989, já no período democrático.

Para Caballero (1990), o PLRA articulou-se com outras agremiações enquanto esteve na clandestinidade, organizando, em 1979, grupo político pluripartidário denominado Acordo Nacional – o qual abrangia, além do próprio PLRA, o Partido Democrata Cristão (PDC), o Movimento Popular Colorado (MOPOCO), uma dissidência do partido governista, além do Partido Revolucionário Febrerista (PRF), esse legalizado pelo regime de Stroessner. O Acordo Nacional tinha como objetivo comum demandas relacionadas a três temas principais: a) a liberalização política, b) a democratização e c) a modernização. Ao não participar das eleições, o PLRA contribuiu para que o referido autor identificasse, na política paraguaia, situação de dualidade, na qual se desenvolveram simultaneamente uma sociedade política informal, com o Acordo Nacional, e uma outra formal, composta pelos partidos que participavam das eleições promovidas no período autoritário.

O quesito do reconhecimento das regras do jogo e da participação dos processos eleitorais diferencia o PLRA do Paraguai do MDB do Brasil, o qual, de acordo com Benevides (1986), surgiu como “organização provisória”, à semelhança do partido de apoio ao governo militar, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), com vistas a legitimar esse governo. Como agremiação de oposição, abrangia políticos dos partidos extintos pelos militares, a exemplo do Partido Trabalhista (PTB) e do Partido Social Democrático (PSD).

De acordo com Benevides (1986), o MDB, de “oposição tolerada”, desempenhou importante função de questionamento ao regime militar, às oligarquias e aos privilégios econômicos. Com a reforma partidária de 1979, contudo, o MDB mudou não apenas de nome – passou a ser denominado Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) –, mas se transformou no partido majoritário da oposição, tendo de disputar pleitos com antigos aliados e, nesse contexto, passou a defender o “mito da unidade”, ou “união nacional” dos partidos oposicionistas, o que, para a autora, representa contradição com o próprio programa emedebista, que se posicionava a favor do pluripartidarismo como condição para o exercício da democracia. Nas palavras da própria autora:

Como na anedota do computador português, o PMDB de hoje teria, do MDB dos tempos heróicos, apenas "uma vaga lembrança". A antiga frente das oposições teria se transformado, graças à inércia do clientelismo e aos vícios da sempiterna conciliação, numa "frente de situações" (BENEVIDES, 1986).

O PMDB voltou a ser denominado MDB ao final de 2017. É esse PMDB, ou novo MDB, que se pretende estudar em perspectiva comparada com o PLRA, no que tange ao controle legislativo em períodos de *impeachment*.

6.2. O desempenho de PLRA e PMDB em eleições presidenciais

PLRA e PMDB não podem ser considerados partidos tipicamente hegemônicos porque carecem do requisito do controle estatal mencionado por Gallo (2007), ao menos pela via eleitoral com candidaturas à Presidência da República. Desde a redemocratização do final da década de 1980, quando apresentaram essas candidaturas, foram derrotados por partidos tipicamente hegemônicos como a ANR, no caso paraguaio, e o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no caso brasileiro – exceto nas eleições de 1989, quando o MDB foi derrotado pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN).

Os dados a seguir demonstram o desempenho desses partidos nas eleições gerais na ordem constitucional vigente no Brasil e no Paraguai, seja para a Presidência da República, seja para o Congresso Nacional. No caso paraguaio, contudo, é importante destacar que houve uma eleição direta já em 1989, meses depois do golpe militar que acabou com o período de Stroessner como presidente da República. Flecha e Martini (1994) argumentam que o pleito de 1989 foi caracterizado por várias irregularidades e alta abstenção (aproximadamente 50% do eleitorado), com o Partido Colorado obtendo 74,2% dos votos para presidente e o PLRA, segundo colocado, com 20,3% (FLECHA e MARTINI, 1994, p. 74).

Tabela 6.1 – Desempenho do PLRA em eleições para presidente do Paraguai (1993 a 2018)

Ano das eleições gerais	Partido vencedor	Votos do partido vencedor em relação ao total	Posição do PLRA	Votos do PLRA em relação ao total
1993	ANR	39,91%	Segundo lugar	32,13%
1998	ANR	53,75%	Segundo lugar	42,61%
2003	ANR	37,14%	Segundo lugar	23,95%
2013	ANR	45,83%	Segundo lugar	36,92%
2018	ANR	46,42%	Segundo lugar	42,74%

Fonte: Elaboração própria.⁴⁷

A análise das eleições presidenciais paraguaias na ordem constitucional vigente no país a partir de 1992 demonstra que o PLRA tem se mantido sempre em segundo lugar quando se apresenta candidaturas à Presidência da República. O Partido apresentou chapa “puro sangue”, com candidatos a presidente e a vice-presidente oriundos de seu quadro de filiados em 1993 e 2003 – nesse último ano, inclusive, a diferença de votos em relação à ANR foi bastante significativa, alcançando quase os 14%.

A diferença de votos entre ANR e PLRA tendeu a ser menor em 1993 e quando os liberais organizaram aliança pluripartidária, na qual apresentaram o candidato a presidente e cediam a um de seus aliados a vaga de candidato a vice-presidente. Em síntese, as alianças lideradas pelo PLRA foram:

⁴⁷ Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de Flecha e Martini (1994), bem como nos dados da Justiça Eleitoral do Paraguai (<https://tsje.gov.py/>).

- a Aliança Democrática, em 1998, quando se uniu ao Partido Encontro Nacional (PEN);

- a Aliança Paraguai Alegre, em 2013, na qual esteve junto ao Partido Democrático Progressista (PDP), o Partido Encontro Nacional (PEN) e o Partido Social Democrata (PSD); e

- a Aliança Ganhar, em 2018, com a participação do Partido Revolucionário Febrerista (PRF), do Partido Democrático Progressista (PDP), da Frente Guasú (FG), do Partido Encontro Nacional (PEN), do Avancemos País (AP) e do Partido do Movimento ao Socialismo (P-MAS) – no pleito desse ano, a diferença entre a chapa liderada pelo PLRA e a ANR foi inferior a 4%.

Importante registrar que, no ínterim das eleições presidenciais supracitadas, o Paraguai realizou eleições extraordinárias para vice-presidente em 2000 devido ao assassinato do ocupante do cargo à época, Luis María Argaña, vice-presidente eleito em 1998, e à renúncia do presidente Raúl Cubas, também eleito no referido ano. No pleito para vice-presidente em questão, o PLRA sagrou-se vencedor com 47,78% dos votos, contra 46,99% da ANR.

Acrescenta-se que, no período mencionado, o PLRA compôs, em 2008, chapa com outros partidos – denominada Aliança Patriota para a Mudança (APC) –, na qual apresentou candidato à Vice-Presidência da República. De acordo com Vallejos (2014), compunham a Aliança Patriota para a Mudança, além do PLRA, o Partido Democrata Cristão (PDC), do candidato à Presidência Fernando Lugo, e várias outras agremiações minoritárias de centro-esquerda, como o Partido Revolucionário Febrista (PRF), o Partido País Solidário (PPS), o Partido Frente Ampla (PFA), o Partido Encontro Nacional (PEN), o Bloco Social e Popular (BSyP), o Partido Popular Tekojoja (PPT), o Partido Democrático Progressista (PDP) e o Partido do Movimento ao Socialismo.

De acordo com Araújo e Pereira (2018), a referida chapa venceu as eleições por ter conquistado a confiança do eleitorado com projeto voltado para as necessidades sociais não atendidas em gestões anteriores, sobretudo no que diz respeito à reforma agrária e à distribuição de renda.

No caso brasileiro, o PMDB apresentou candidato à Presidência da República em três eleições ao longo da vigência da Constituição Federal de 1988, com a comparação de seu desempenho em relação ao partido vencedor no primeiro turno disponível na tabela a seguir.

Tabela 6.2 – Desempenho do PMDB em eleições para presidente do Brasil (1989 a 2018)

Ano das eleições gerais	Partido vencedor	Votos do partido vencedor em relação ao total*	Posição do PMDB	Votos do PMDB em relação ao total
1989	PRN	32,47%	Sétimo lugar	4,6%
1994	PSDB	55,22%	Sexto lugar	1,24%
2018	PSL	46,03%	Sétimo lugar	1,20%

Fonte: Elaboração própria.⁴⁸

Os dados ora citados revelam que, quando se apresenta com candidaturas para a Presidência da República, o PMDB tem apresentado desempenho bastante discreto: ficou em sexto lugar em 1994 e em sétimo lugar em 1989 e 2018. Chama a atenção, também, a diferença de pontos percentuais entre o partido e o primeiro colocado nos primeiros turnos dessas eleições, chegando a, aproximadamente, 45% em 2018 e a 54% em 1994.

Dos pleitos realizados desde 1989, o PMDB não apresentou candidatos à Presidência da República em cinco ocasiões. De acordo com Júnior (1999), o partido, ainda que de modo não consensual, apoiou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso às eleições de 1998, que saiu vencedor no primeiro turno. Em 2002, o PMDB posicionou-se com a candidatura à Vice-Presidência na chapa liderada pelo PSDB; em 2010 e 2014, apresentou-se com candidato à Vice-Presidência na chapa liderada pelo PT.

Importante notar que as coligações partidárias de que o PMDB fez parte no século XXI para eleições majoritárias nacionais apresentaram nítida transição ideológica da centro-direita para a centro-esquerda. Em 2002, por um lado, compôs a denominada Grande Aliança com o PSDB, que representava continuidade aos dois mandatos de Fernando

⁴⁸ Fonte: elaboração própria, com base em dados do Tribunal Superior Eleitoral (<http://www.tse.jus.br/eleicoes>) e do Google sites (<https://sites.google.com/site/atlasleicoespresidenciais/1989>).

* Dados referentes ao primeiro turno da eleição.

Henrique Cardoso no Palácio do Planalto, o qual teve como Vice-Presidente Marco Maciel, do Partido da Frente Liberal (PFL).

Em 2010, por outro lado, o PMDB aproximou-se do PT e compuseram, respectivamente, as chapas *Para o Brasil Seguir Mudando* – com o apoio do Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), o Partido da República (PR), o Partido Republicano Brasileiro (PRB), o Partido Social Cristão (PSC), o Partido Trabalhista Cristão (PTC) e o Partido Trabalhista Nacional (PTN). Em 2014 a dobradinha se repete na coligação *Com a Força do Povo*, da qual fizeram parte, além de PT e PMDB, o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Progressista (PP), o Partido Republicano da Ordem Social (PROS), e os já mencionados PR, PDT, PRB e PCdoB.

6.3. O desempenho de PLRA e PMDB em eleições parlamentares

O trabalho de Flecha e Martini (1994, p. 134) registra que as primeiras eleições legislativas realizadas no Paraguai após o governo do General Stroessner, em 1989, demonstraram a mesma tendência de votos que as eleições presidenciais, com o predomínio do Partido Colorado e com o PLRA se posicionando em segundo lugar, seja em número de cadeiras para a Câmara dos Deputados, seja para a Câmara de Senadores. Nesse pleito, os colorados conquistaram 24 cadeiras de senadores (de um total de 37) e 48 cadeiras de deputados (de um total de 72), com o PLRA conquistando, respectivamente, 11 e 21 cadeiras.

Os dados a seguir dizem respeito ao desempenho desses dois partidos, juntamente à dissidência colorada identificada na UNACE, nas eleições legislativas ao longo da ordem constitucional vigente a partir de 1992 no Paraguai.

Tabela 6.3 – Desempenho da ANR, do PLRA e da UNACE em eleições para a Câmara de Senadores do Paraguai (1993 a 2018)

Ano das eleições gerais	Cadeiras da ANR	Percentual de cadeiras da ANR em relação ao total	Cadeiras do PLRA	Percentual de cadeiras do PLRA em relação ao total	Cadeiras da UNACE	Percentual de cadeiras da UNACE em relação ao total
1993	20	44,4%	17	37,7%	Não se aplica	Não se aplica
1998	24	53,3%	13	28,8%	Não se aplica	Não se aplica
2003	16	35,5%	12	26,6%	7	15,5%
2008	15	33,3%	14	31,1%	9	20%
2013	19	42,2%	13	28,8%	2	4,4%
2018	17	37,7%	13	28,8%	1	2,2%

Fonte: Elaboração própria.⁴⁹

⁴⁹ Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de López (2014), bem como nos dados da Justiça Eleitoral do Paraguai (<https://tsje.gov.py/>).

Tabela 6.4 – Desempenho da ANR e do PLRA em eleições para a Câmara de Deputados do Paraguai (1993 a 2018)

Ano das eleições gerais	Cadeiras da ANR	Percentual de cadeiras da ANR em relação ao total	Cadeiras do PLRA	Percentual de cadeiras do PLRA em relação ao total	Cadeiras da UNACE	Percentual de cadeiras da UNACE em relação ao total
1993	38	47,5%	33	41,25%	Não se aplica	Não se aplica
1998	45	56,25%	27	33,75%	Não se aplica	Não se aplica
2003	37	46,25%	21	26,25%	10	12,5%
2008	30	37,5%	29	36,25%	15	18,75%
2013	44	55%	27	33,75%	2	2,5%
2018	42	52,5%	30	37,5%	0	0%

Fonte: Elaboração própria.⁵⁰

Os dados ora apresentados indicam que o PLRA tem desempenhado protagonismo no Congresso paraguaio, seja na Câmara de Deputados, seja na Câmara de Senadores, e mantido sempre a segunda maior bancada nas duas casas. Junto ao partido hegemônico, a ANR, o PLRA conquistou, pelo menos, 72,5% das cadeiras dos deputados e 62,1% das cadeiras dos senadores, ambos os resultados no pleito de 2003, ao passo que o percentual máximo de ocupação de cadeiras por esses dois partidos foi em 1998 e 2018 na Câmara de Deputados (90%) e em 1993 e 1998 na Câmara de Senadores (82,1%).

O ano em que o PLRA chegou mais perto de ultrapassar o ANR, tanto na Câmara de Senadores como na de Deputados, foi 2008 (quando a diferença entre os partidos nas duas

⁵⁰ Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de López (2014), de ABC Color (<https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/colorados-logran-mayoria-propia-por-segundo-periodo-1700113.html>), e da Justiça Eleitoral do Paraguai (<https://tsje.gov.py/>).

casas foi, respectivamente, de 2,2% e 1,25%). Nesse ano, como já registrado, o PLRA formou a coligação Aliança Patriota para a Mudança com o Partido Democrata Cristão, cujo candidato à Presidência foi o vencedor Fernando Lugo.

Importante destacar, contudo, que, de acordo com López (2014, p. 170), tanto em 2003⁵¹ como em 2008, a terceira maior bancada de deputados e senadores foi a da União Nacional de Cidadãos Éticos, fundado por Lino Oviedo, general e egresso do Partido Colorado – em 2003, a UNACE teve dez (12,5%) cadeiras da Câmara de Deputados e sete (15,5%) cadeiras da Câmara de Senadores, ao passo que, em 2008, a ocupação foi, respectivamente, de 15 (18,75%) e de nove (20%) cadeiras. Esses dados confirmam que, mesmo no ano em que o PLRA mais se aproximou de ser a maior bancada, as forças tradicionais de ideologia colorada permaneciam hegemônicas, seja por meio da ANR, seja por meio da UNACE.

No caso brasileiro, a análise do desempenho do PMDB será realizada por legislaturas, uma vez que, diferentemente do caso paraguaio, um mandato de senador não coincide com o de deputado federal. Enquanto a legislatura, coincidente com o mandato de deputado federal, tem a duração de quatro anos, o mandato de senador abrange duas legislaturas, somando oito anos (CF, arts. 44, parágrafo único, e 46, § 1º). Desta feita, a representação dos estados e do Distrito Federal renova-se de quatro em quatro anos, em um terço e dois terços alternativamente.

Os dados a seguir apresentam a dinâmica da bancada do MDB na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em perspectiva comparada com outros três grandes partidos: PT, DEM e PSDB. Considera-se a 50ª Legislatura (1995 a 1999) como a data de início da análise, uma vez que foi a primeira que se desenvolveu completamente com parlamentares eleitos dentro da ordem constitucional a partir de 1988.

⁵¹ Em 2003, a UNACE foi a terceira maior bancada juntamente com o Partido Pátria Querida (PPQ), o qual também teve 10 cadeiras de deputados e 7 de senadores.

Tabela 6.5 – Bancadas de PMDB, PT, DEM e PSDB no Senado Federal do Brasil em legislaturas com todos os parlamentares eleitos a partir da Constituição de 1988 (1995 a 2019)

Legislatura	PMDB (cadeiras)	PMDB (%)	PT (cadeiras)	PT (%)	DEM (cadeiras)	DEM (%)	PSDB (cadeiras)	PSDB (%)
50°	20	24,69%	4	4,93%	19	23,45%	14	17,28%
51°	25	30,86%	7	8,64%	17	20,98%	13	16,04%
52°	25	30,86%	13	16,04%	15	18,51%	13	16,04%
53°	19	23,45%	9	11,11%	14	17,28%	15	18,51%
54°	21	25,92%	13	16,04%	6	7,40%	12	14,81%
55°	20	30,86%	9	11,11%	4	4,93%	11	13,58%

Fonte: Elaboração própria.⁵²

⁵² Fonte: Elaboração própria, com base em dados disponíveis em Senado Federal (<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/legislaturas-anteriores>). Acesso em 18 de julho de 2020.

Tabela 6.6 – Bancadas de PMDB, PT, DEM e PSDB na Câmara dos Deputados do Brasil em legislaturas com todos os parlamentares eleitos a partir da Constituição de 1988 (1995 a 2019)

Legislatura	PMDB (cadeiras)	PMDB (%)	PT (cadeiras)	PT (%)	DEM (cadeiras)	DEM (%)	PSDB (cadeiras)	PSDB (%)
50°	107	20,85%	50	9,74%	89	17,34%	63	12,28%
51°	83	16,18%	59	11,50%	105	20,46%	98	19,10
52°	75	14,61%	91	17,73%	84	16,34%	70	13,64%
53°	89	17,34%	83	16,18%	65	12,67%	66	12,86%
54°	78	15,20%	86	16,76%	43	8,38%	54	10,52%
55°	66	12,86%	69	13,45%	21	4,09%	54	10,52%

Fonte: Elaboração própria.⁵³

Os dados ora mencionados evidenciam que o PMDB tem sido um dos partidos protagonistas no Parlamento brasileiro ao longo da ordem constitucional de 1988. Diferenças, contudo, podem ser constatadas na representatividade do partido entre as casas do Congresso Nacional.

No Senado Federal, o PMDB tem mantido a hegemonia como maior bancada ao longo de todo o período analisado, apresentando, inclusive, tendência de ampliação da diferença para a segunda e a terceira maiores bancadas (PT e PSDB) entre a 54° e a 55° legislaturas. Dados obtidos sobre o histórico da Presidência da Casa⁵⁴ confirmam essa hegemonia: dos 15 senadores que exerceram essa presidência no período supracitado, 11 eram filiados ao PMDB – contra três do DEM e um do PT.

O desempenho do partido na Câmara dos Deputados, contudo, é bastante diferente do constatado no Senado Federal. O PMDB iniciou o período como o maior partido da Casa, mas passou a ocupar o posto de terceira maior bancada entre a 51° e 52° legislaturas, retomando o primeiro lugar na 53° e se consolidando como segunda maior bancada nas 54° e 55° legislaturas – nessas últimas, atrás do PT. Tal dinâmica de mudanças entre as maiores bancadas também se manifesta no partido que ocupou a Presidência da Casa no período: dos 14 presidentes do período, cinco eram do PMDB – DEM e PT, os partidos que mais ocuparam a Presidência da Câmara depois do PMDB, a ocuparam em três oportunidades cada um.

⁵³ Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos pelo atendimento ao cidadão do site da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br).

⁵⁴ **Senadores, Nova República.** Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/nova-republica>>. Acesso em: 21 de julho de 2020.

6.4. A participação do PLRA e do PMDB nos processos de *impeachment* de Fernando Lugo e Dilma Rousseff respectivamente

Como grandes bancadas nos parlamentos de seus países, o PLRA e o PMDB tiveram importante participação nos processos de juízo político de Fernando Lugo e Dilma Rousseff respectivamente, quando ocupavam as Vice-Presidências das Repúblicas paraguaia e brasileira. Sem o apoio desses partidos, inviabilizou-se a coalizão que sustentava os referidos presidentes no Poder Legislativo, como se demonstrará a seguir.

No caso brasileiro, atitudes realizadas por duas importantes lideranças do MDB foram decisivas para mobilizar os parlamentares do partido contra a Presidência da República ocupada por Dilma Rousseff: a) a divulgação de carta de rompimento do Vice-Presidente da República, Michel Temer, com a Presidência; e b) a autorização do Presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, para o início do processo de *impeachment* contra a Presidente da República – em 2017, o próprio Michel Temer, na condição de Presidente da República, admitiu que o *impeachment* seria pouco provável caso Eduardo Cunha tivesse recebido apoio de deputados petistas no Conselho de Ética⁵⁵ em 2015. Após a autorização de Eduardo Cunha, a Comissão Especial do *Impeachment* na Câmara dos Deputados concluiu, em abril de 2016, seus trabalhos e aprovou, por 38 votos contra 27 votos, relatório no qual se recomendava a abertura de processo contra Dilma Rousseff – dos sete deputados do MDB que participaram da comissão ora citada, quatro votaram favoráveis à abertura do processo e três, contra⁵⁶.

Na votação do processo de *impeachment* no plenário da Câmara dos Deputados, o líder do PMDB à época, Leonardo Picciani, encaminhou voto a favor da continuidade da Denúncia por Crime de Responsabilidade DCR 1/2015 contra Dilma Rousseff⁵⁷. Dados obtidos no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados demonstram que o partido, nessa Casa parlamentar, somou 59 votos a favor e sete contra o *impeachment* – apresenta-se, a seguir, o percentual de apoio do MDB ao *impeachment* comparado aos demais partidos da coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2014.

⁵⁵ **Temer admite que Cunha só autorizou impeachment porque petistas não o apoiaram na Câmara.** Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/temer-admite-que-cunha-so-autorizou-impeachment-por-que-petistas-nao-o-apoiaram-na-camara/>>. Acesso em: 28 de julho de 2020.

⁵⁶ **Comissão aprova autorização para processo de impeachment de Dilma.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/485259-comissao-da-camara-aprova-autorizacao-para-processo-de-impeachment-de-dilma/>>. Acesso em: 27 de julho de 2020.

⁵⁷ **Presidente da Câmara entrega ao Senado processo de impeachment.** Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/486025-presidente-da-camara-entrega-ao-senado-processo-do-impeachment/>>. Acesso em: 27 de julho de 2020.

Tabela 6.7 – Como votaram os partidos da coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições de 2014 (Câmara dos Deputados)

Partido	Sim <i>impeachment</i>	Sim (%)	Não <i>impeachment</i>	Não (%)
PMDB*	59	89,39%	7	10,61%
PT	0	0%	60	100%
PDT**	6	33,30%	12	66,60%
PSD	29	78,37%	8	21,63%
PP***	38	90,47%	4	9,53%
PROS	4	66,60%	2	33,30%
PC do B	0	0%	10	100%
PR****	26	72,20%	10	27,80%
PRB	22	100%	0	0%

Fonte: Elaboração própria.⁵⁸

Maior bancada da Câmara dos Deputados (67 parlamentares) no momento em que se votou, no plenário dessa Casa, o envio do processo de *impeachment* para o Senado Federal, o PMDB foi o terceiro partido da coligação que apoiou a candidatura de Dilma Rousseff que mais votou, em números percentuais, pela continuidade do processo (89,39%), atrás apenas do PP (90,47%) e do PRB (100%). Em termos absolutos, contudo, o PMDB foi o que teve o maior número de votos favoráveis à continuidade do processo entre todos os partidos (59 votos sim), seguido pelo partido de oposição de maior bancada, o PSDB (52 votos sim).

No plenário do Senado Federal, a distribuição dos votos dos partidos da coligação que apoiou a candidatura de Dilma Rousseff à Presidência da República está disponível na tabela e no gráfico a seguir.

⁵⁸ Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/internet/votacao/PARECER%20-%20DA%20COMISS%C3%83O%20ESPECIAL%20DCR%201-2015.pdf>).

* O PMDB teve 1 deputado ausente.

** O PDT teve 1 deputado que se absteve.

*** O PP teve 3 deputados que se abstiveram.

**** O PR teve 3 deputados que se abstiveram e 1 ausente.

Tabela 6.8 – Como votaram os partidos da coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições de 2014 (Senado Federal)

Partido	Sim impeachment	Sim (%)	Não impeachment	Não (%)
PMDB	17	89,00%	2	11,00%
PT	0	0,00%	10	100,00%
PDT	3	100,00%	0	0,00%
PSD	3	75,00%	1	25%
PP	6	85,71%	1	14,29%
PC do B	0	0,00%	1	100,00%
PR	4	100,00%	0	0,00%
PRB	1	100,00%	0	0,00%

Fonte: Elaboração própria.⁵⁹

Em comparação à votação na Câmara dos Deputados, mais partidos da coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições de 2014 foram, no Senado Federal, unânimes em favor à perda do mandato dessa presidente: PRB, PR e PDT. Esses partidos, contudo, por terem bancadas pequenas, somaram oito votos nesse sentido.

O PMDB teve, à semelhança de seu posicionamento na Câmara dos Deputados, aproximadamente 89% de seus senadores se manifestando favoráveis ao *impeachment* o que, em números absolutos, totalizou 17 votos. Quando se observam os números absolutos, repete-se no Senado Federal, também, a posição do MDB como o partido que mais votou contra a continuidade do mandato de Dilma Rousseff dentre todos os partidos, inclusive se considerados os da oposição – o PSDB, maior partido de oposição ao governo no Senado Federal, teve 11 votos contrários à presidente.

Acrescente-se que, considerando o disposto no art. 52, parágrafo único, da CF/88, segundo o qual a perda do cargo de Presidente da República apenas ocorre se, pelo menos, dois terços dos senadores se manifestarem a favor dessa medida, o posicionamento do MDB foi decisivo para a condenação de Dilma Rousseff. Como, de acordo com sítio eletrônico do Senado Federal, a votação do *impeachment* foi de 61 votos favoráveis e 20 contrários⁶⁰. Se pelo menos nove dos 17 senadores emedebistas que votaram favoráveis ao *impeachment*

⁵⁹ Fonte: elaboração própria, com base em dados obtidos no sítio eletrônico do Senado Federal (<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/veja-como-votaram-os-senadores-no-julgamento-de-dilma-rousseff>).

⁶⁰ **Veja como votaram os senadores no julgamento de Dilma Rousseff.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/veja-como-votaram-os-senadores-no-julgamento-de-dilma-rousseff>>. Acesso em: 28 de julho de 2020.

tivessem votado contra essa medida, o quórum de dois terços supracitado não teria sido alcançado.

No caso paraguaio em análise, o fato determinante para o início do processo de *impeachment* de Fernando Lugo foi o conflito armado de Curuguaty, que resultou em 17 mortos e formalizou o rompimento do PLRA com o então presidente. No entanto, o afastamento do referido partido em relação a Lugo se desenvolveu progressivamente ao longo do mandato presidencial que se iniciou em 2008.

De acordo com Vallejos (2014), a relação entre Lugo e os grupos liberais (liberalismo crítico) representados pelo Vice-Presidente da época, Federico Franco, foi tensa ao longo de praticamente todo o mandato do Presidente. Nesse contexto, registra que, mesmo antes do início de seu mandato presidencial, Lugo realizou reestruturação de ministérios que desagradou ao liberalismo crítico, razão pela qual, desde então, Franco e outros liberais passaram a se comportar como opositores ao governo, seja na Vice-Presidência, seja no Congresso.

Para Jatobá e Luciano (2018), a perda de apoio dos liberais a Lugo no Parlamento foi decisiva para o *impeachment* em 2012, conquanto registrem que, um ano antes, em abril de 2011, a Convenção Nacional do PLRA confirmou a indicação do Vice-Presidente Federico Franco como provável candidato à corrida presidencial de 2013. Com essa decisão, o partido praticamente oficializou a impossibilidade de continuar na base do governo Lugo e de apoiar, portanto, a possível candidatura desse Presidente à reeleição.

Além da progressiva oposição dos liberais, Lugo teve de lidar com a perda do apoio que recebia de importantes setores da esquerda paraguaia. Vallejos (2014) registra que, no contexto da pressão política oriunda do massacre de Curuguaty, Lugo tentou assegurar sua governabilidade se aproximando a setores conservadores do País, nomeando Candía Amarilla, membro de uma ala dissidente do Partido Colorado, para sua equipe de ministros. Nesse contexto, o referido autor entende que:

Con éste gesto político Lugo apostó a dividir al Partido Colorado⁷, prescindiendo de su unión con el ya desmembrado Partido Liberal, para poder frenar el inminente pedido de Juicio Político impulsado por el otro sector del ANR liderado por Horacio Cartés. Con las nuevas alianzas, Lugo rebatió sus propias políticas de seguridad y dió un giro a la derecha. Ésta incoherencia y contradicción en sus políticas fue unos de los errores que pagaría muy caro en el proceso de su destitución. Distintos fueron los sectores políticos que reprobaron la medida. Algunos de los principales sectores de izquierda repudiaron la designación de Candia

Amarilla como nuevo ministro del Interior; debido a que, según sostuvieron estos sectores, durante su anterior mandato había ejercido una política de represión en contra de los campesinos.

[...]

El Partido Colorado también emitió un pronunciamiento el 18 de junio sobre el nombramiento de Ruben Candia Amarilla como ministro del Interior. Aclarando que el hecho de que el mismo se encontraba afiliado al partido colorado, no significaba que sea un representante de la ANR en el gobierno. El tradicional partido concluyó su pronunciamiento diciendo que los actos y decisiones que pudiera tomar Candia Amarilla como ministro, correrían por su exclusiva responsabilidad sin ninguna relación con la institución partidaria (VALLEJOS, 2018, pp. 91 e 93).

Com a perda do apoio de praticamente toda a coalizão que o apadrinhou na candidatura à Presidência em 2008 (o PLRA e pequenos partidos de centro-esquerda), bem como com a permanente oposição do partido que tentou cooptar, a ANR, o juízo político de Fernando Lugo se desenvolveu rapidamente. Vallejos (2018) menciona que, no plenário da Câmara de Deputados, a votação foi quase unânime a favor da continuidade do *impeachment*, com 100% de apoio dos deputados da ANR, PLRA, PPQ, UNACE e PDP: o total de votos favoráveis foi de 76. Houve, ainda, duas ausências (uma da UNACE e uma do PLRA) e o voto contrário de uma deputada do PPC. Os cinco fiscais acusadores eleitos foram de três partidos: ANR (três), UNACE (um) e PLRA (um).

Na Câmara de Senadores, a votação do juízo político foi igualmente expressiva, conforme a tabela a seguir.

Tabela 6.9 – Como votaram os partidos no juízo político de Fernando Lugo (Câmara de Senadores)

Partido	Sim impeachment	Sim (%)	Não impeachment	Não (%)
ANR	14	100,00%	0	0,00%
PLRA*	11	91,66%	1	8,33%
UNACE	10	100,00%	0	0,00%
PPQ	4	100,00%	0	0,00%
PPS	0	0,00%	2	100,00%
PPT	0	0,00%	1	100,00%

Fonte: Elaboração própria.⁶¹

⁶¹ Fonte: Elaboração própria, com base no registro televisivo da votação do juízo político de Fernando Lugo, com chamada nominal. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=yA3dlI8KT9c&t=248s>>. Acesso em: 27 de julho de 2020.

* O PLRA teve 1 senadora ausente.

Dos partidos que compuseram a coalizão que apoiou a candidatura de Fernando Lugo à Presidência da República em 2008, três tinham representação no Parlamento paraguaio no momento do juízo político em análise, o PLRA (13 senadores), o PPS (dois senadores) e o PPT (um senador). Esses dois últimos partidos permaneceram alinhados ao Presidente e votaram contra a condenação no juízo político, conquanto a referida unanimidade não tenha feito muita diferença para o resultado final porque, juntos, PPT e PPS somavam três senadores na ocasião.

A participação do PLRA, contudo, foi decisiva para a condenação de Fernando Lugo na Câmara de Senadores. Segunda maior bancada da Casa, com 13 parlamentares no momento da votação do juízo político, o partido manifestou 11 votos a favor do *impeachment* e apenas um contra, com uma ausência.

Caso o partido mantivesse apoio integral ao Presidente da República, não seria alcançado o quórum qualificado de dois terços dos votos dos senadores necessários para a condenação, de acordo com o art. 225 da Constituição Nacional de 1992. Isso porque PLRA, PPT e PPS, juntos, dispunham de 16 senadores na ocasião, mais de um terço, portanto, do total das cadeiras de senadores no País, que é de 45.

6.5. Conclusões do Capítulo

PLRA e PMDB apresentam importantes semelhanças, com diferenças pontuais, ao longo de suas trajetórias políticas no Paraguai e no Brasil. Dentre as diferenças mais significativas, destaca-se que o PLRA não foi reconhecido pela justiça eleitoral à época de sua fundação, em 1978, e não participou das eleições realizadas ao longo do regime autoritário de Stroessner, ao passo que o PMDB, desde o início, foi reconhecido como agremiação política oficial de oposição ao regime militar brasileiro instalado em 1964, tendo mudado de nome para PMDB quando do início do multipartidarismo possibilitado em 1979, consolidando-se, à época, como o partido majoritário da oposição aos militares.

No que diz respeito às semelhanças, PLRA e PMDB sempre apresentaram desempenho insuficiente para vencer eleições quando um de seus correligionários se candidatou à Presidência de Paraguai e Brasil. Importante destacar, contudo, que, mesmo preteridos, o desempenho desses partidos apresenta nuances: enquanto que, no caso paraguaio, os liberais receberam ao longo dos anos votações expressivas e se consolidaram como segundo colocados nas eleições presidenciais, no Brasil o PMDB demonstrou

desempenho bastante discreto, não passando do sexto lugar – por esse motivo, considerando a ordem constitucional vigente nos países em análise, os emedebistas lançaram candidatos à Presidência em apenas três oportunidades (1989, 1994 e 2018), ao passo que os liberais só não concorreram a eleições presidenciais como líderes de chapa em 2008.

Outra semelhança entre os partidos diz respeito ao fato de que esses apenas estiveram no controle do Poder Executivo de seus países após processos de *impeachment*. No caso do PLRA, após a destituição de Fernando Lugo em 2012; no caso do PMDB, após o afastamento de Fernando Collor em 1992 – quando Itamar Franco deixa o PRN e se filia ao então PMDB – e de Dilma Rousseff em 2016.

Ambos os partidos também convergem em desempenho quando analisadas suas bancadas parlamentares, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal. Nesse quesito, contudo, o PMDB tem se comportado como verdadeiro partido hegemônico em muitas oportunidades – no Senado Federal, sempre foi a maior bancada em legislaturas com parlamentares eleitos na ordem constitucional vigente, apresentando, inclusive, tendência de ampliação da diferença para a segunda e a terceira maiores bancadas, ao passo que, na Câmara dos Deputados, o partido já ocupou essa posição e, ao longo do período analisado, consolida-se como segunda maior bancada até 2018.

No caso paraguaio, o PLRA, à semelhança de seu desempenho em eleições presidenciais, consolida-se como segunda maior força parlamentar do País, sempre atrás da ANR. Destaca-se, contudo, que liberais e colorados, juntos, apresentam quase a totalidade das cadeiras no Congresso em algumas oportunidades, como em 1998 e 2018 na Câmara dos Deputados, quando somaram aproximadamente 90% dos parlamentares dessa Casa – no caso brasileiro, o maior predomínio do PMDB com o segundo maior partido no momento foi na 51ª legislatura, quando, juntamente ao DEM (então PFL), esses partidos ocuparam pouco mais de 51% das cadeiras de senadores. Se no caso paraguaio a representação parlamentar se aproxima de um bipartidarismo clássico em muitos momentos, no Brasil o multipartidarismo é uma constante, com tendência de ampliação ao longo das legislaturas.

A maior convergência entre PMDB e PLRA ocorre, contudo, no seu comportamento nos processos que antecederam os juízos políticos dos então presidentes Dilma Rousseff e Fernando Lugo, momento em que ocupavam as Vice-Presidências de Brasil e Paraguai. A participação dos dois partidos foi decisiva para promover as condições para a perda dos mandatos dos referidos presidentes: ambos os vice-presidentes do período, Michel Temer e

Federico Franco, manifestaram sua insatisfação com o governo antes de o juízo político ser autorizado pelos plenários das Câmaras de Deputados dos respectivos países.

Acrescente-se que, no caso paraguaio, Federico Franco foi indicado pela convenção do PLRA como provável candidato à corrida presidencial de 2013 (quando o presidente eleito em 2008 poderia concorrer a reeleição) mais de um ano antes do juízo político de Fernando Lugo, em abril de 2011. No Brasil, o início do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff teve, nas palavras do próprio Michel Temer, vínculo com a falta de apoio de deputados petistas ao Presidente da Câmara à época, Eduardo Cunha, no Conselho de Ética da Casa.

No juízo político em si de Dilma Rousseff e Fernando Lugo, PMDB e PLRA foram igualmente decisivos, uma vez que ambos tinham votos suficientes para evitar a perda dos mandatos dos referidos presidentes. Nesse particular, o PMDB foi ainda mais protagonista, porquanto, no caso paraguaio, Fernando Lugo apenas seria absolvido se houvesse unanimidade de votos liberais a seu favor, ao passo que, no Brasil, Dilma Rousseff continuaria na Presidência da República se nove dos 17 senadores do PMDB que votaram a favor do *impeachment* tivessem se manifestado no sentido contrário.

As semelhanças do comportamento de PLRA e PMDB nas eleições parlamentares e presidenciais de Brasil e Paraguai, por um lado, e seu protagonismo para a perda dos mandatos de Presidentes da República quando seus correligionários ocupavam a Vice-Presidência da República, por outro lado, contribuem para que se formulem questionamentos sobre como esses partidos executam mecanismos de controle legislativo nos contextos em análise, sobretudo nos períodos que antecedem e sucedem o juízo político presidencial. A compreensão desses mecanismos, objeto das hipóteses que se apresentam em capítulo subsequente, pode trazer importantes contribuições para o estudo da dinâmica de trabalhos do Parlamento, na perspectiva do controle, em presidencialismos de coalizão.

7. O conceito de nealiado nos processos de *impeachment* de Fernando Lugo e Dilma Rousseff

A análise do comportamento de PMDB e PLRA nos processos de juízos políticos dos presidentes da República quando ocupavam as Vice-Presidências de Brasil e Paraguai respectivamente, apresentada na seção anterior, possibilita estudo mais amplo sobre o comportamento de outros partidos que também compuseram a coligação vencedora nos pleitos presidenciais, por um lado, mas que, por outro lado, foram favoráveis ao desenvolvimento dos processos supracitados. A realidade paraguaia demonstra que, dos partidos com representação parlamentar entre 2008 e 2013 e que compuseram a coligação que apoiou Fernando Lugo nas eleições de 2008, apenas o PLRA foi majoritariamente a favor da perda do mandato desse presidente.

No Brasil, contudo, além do PMDB, alguns outros partidos da coligação vencedora foram decisivos para o *impeachment* de Dilma Rousseff, alguns até com votação unânime contra a presidente, como demonstrado na seção anterior. Da análise do comportamento de votos na Câmara dos Deputados, PSD, PP, PROS, PR e PRB – siglas dos referidos partidos em 2016 – faziam parte da coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições e foram majoritariamente favoráveis à autorização do processo de *impeachment* em questão; no Senado Federal, além desses partidos e excluído o PROS, que não tinha representação nessa casa parlamentar na legislatura 2015-2018, o PDT também compunha a coligação que apoiou a presidente nas eleições e foi majoritariamente favorável ao *impeachment*.

O comportamento dos partidos ora mencionados contribui para que se elabore o conceito de nealiado, o qual abrange aqueles partidos que apoiaram o presidente nas eleições, mas foram contrários a ele no processo de *impeachment*. A seção que ora se elabora, portanto, tem o objetivo de apresentar breve histórico desses partidos, bem como analisar seu perfil eleitoral e parlamentar, de modo a identificar outros critérios comuns entre eles que podem se relacionar ao conceito de nealiado, o qual será usado na análise do perfil do controle legislativo nos parlamentos brasileiro e paraguaio ao longo dos períodos que antecederam e sucederam o referido processo.

7.1. O histórico do PP em eleições presidenciais

De acordo com o sítio eletrônico⁶² do PP, a origem do partido relaciona-se ao processo de redemocratização do Brasil e à eleição de Tancredo Neves à Presidência da República pelo Colégio Eleitoral em 1985. O partido é herdeiro da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e do Partido Democrático Social (PDS), então partido de apoio ao governo militar de João Figueiredo (1979-1985), tendo sido, de acordo com excerto disponível no site supracitado, importante para “impedir, na Câmara dos Deputados, o restabelecimento das eleições diretas” naquele ano.

No momento da definição da candidatura do PDS à eleição presidencial indireta de 1985, o partido dividiu-se em dois grupos: um de apoio ao ministro Mário Andreazza e outro, ao ex-governador Paulo Maluf. O partido desmembrou-se quando Maluf foi vitorioso na Convenção interna, com a ala dissidente se agregando em torno da fundação do PFL, que se aliou ao PMDB para apoiar a candidatura de Tancredo Neves. A ala do PDS vitoriosa na Convenção interna, por sua vez, foi derrotada no Colégio Eleitoral pelo próprio Tancredo Neves. A derrota no Colégio Eleitoral contribuiu para que o PDS perdesse importância como oposição ao primeiro governo civil pós-regime militar de 1964.

Em 1993, o PDS agregou-se ao Partido Democrata Cristão (PDC), fundado em 1988, momento em que surgiu o Partido Progressista Reformador (PPR).

Dois anos depois, em 1995, o PPR agregou-se ao Partido Progressista (PP), fundado em 1994, também como resultado de fusão de outras forças partidárias. Com essas incorporações, surgiu o Partido Progressista Brasileiro (PPB), o qual, desde o início, comprometeu-se com o apoio ao Plano Real, ao governo Fernando Henrique Cardoso, do PSDB, e à estabilização econômica do Brasil.

Ao término dos mandatos do PSDB na Presidência da República, em 2002, a Convenção Nacional do PPB, com o objetivo de, em consonância com o próprio sítio eletrônico supracitado, “buscar inspiração nas transformações políticas internacionais, decide, em 4 de abril de 2003, retirar da sigla PPB o ‘B’, ficando apenas ‘PP’ – Partido Progressista”.

No que diz respeito à participação do PP em eleições presidenciais na ordem constitucional brasileira de 1988, no pleito de 1989 o partido lançou Paulo Maluf, o mesmo

⁶² Conheça a história do Progressistas. Disponível em: <http://www.progressistas.org.br/2056/Documentos/NossaHistoria_261182/>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

candidato derrotado no colégio eleitoral em 1985. Na oportunidade, o então PDS ficou em quinto lugar na votação para o primeiro turno, com 8,60% dos votos válidos⁶³.

Em 1994, o então PPR lançou a candidatura de Esperidião Amim à Presidência da República. O desempenho do partido foi inferior ao de 1989, tendo ficado em sexto lugar no primeiro turno e conquistado 2,75% dos votos válidos⁶⁴.

A partir das eleições de 1998, contudo, o partido não apresentou mais candidaturas à Presidência da República. Nesse ano, como PPB, o partido apoiou a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso e, a partir de 2002, já como PP, não participou formalmente de nenhuma coligação em eleições presidenciais até 2014, quando integrou a coligação de apoio à reeleição de Dilma Rousseff denominada Com a Força do Povo⁶⁵.

No processo de *impeachment* da referida presidente, o PP comportou-se como partido não aliado. Os dados apresentados no Quadro 6.7 demonstram que o partido teve 90,47% de seus deputados votando sim à continuidade do processo de *impeachment*, enquanto o percentual de senadores do partido com voto pela perda de mandato da presidente à época foi de 85,71%.

De acordo com o estatuto do partido, em 3 de outubro de 2017, sua Comissão Executiva Nacional aprovou a substituição da denominação partidária “Partido Progressista” para “Progressistas”, com o slogan “Oportunidades para todos”⁶⁶.

7.2. O histórico do PR em eleições presidenciais

O PR também surgiu no momento de transição entre o regime militar e o regime democrático na década de 1980. O estatuto do partido, então denominado Partido Liberal (PL), foi publicado em 25 de junho de 1985 junto ao seu manifesto e programa, os quais se posicionavam explicitamente sobre a necessidade de se evitar que o novo regime político se organizasse em torno dos partidos políticos que legitimaram o regime autoritário estabelecido

⁶³ **Atlas das Eleições Presidenciais no Brasil.** Disponível em: <<https://sites.google.com/site/atlaseleicoespresidenciais/1989>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁶⁴ **Atlas das Eleições Presidenciais no Brasil.** Disponível em: <<https://sites.google.com/site/atlaseleicoespresidenciais/1994>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁶⁵ **Resolução nº 23.429, de 5 de agosto de 2014.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2014/RES234292014.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

⁶⁶ **Estatuto do Progressistas.** Disponível em: <<http://www.pp.org.br/sites/2000/2056/Estatuto/Estatuto2020.pdf>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

em 1964, os quais contribuíram, na visão dos fundadores do PL, para a grave crise ética, social e econômica que comprometia a sociedade brasileira naquele período⁶⁷.

Ainda de acordo com o sítio eletrônico supracitado, o Partido Liberal passou a ser representado como Partido da República entre 2005 e 2015. Nesse período, agregaram-se ao ideário liberal segmentos trabalhistas do Partido Geral dos Trabalhadores (PGT) e do Partido de Reedificação da Ordem Nacional (PRONA), ambos extintos.

O então PL participou dos pleitos da denominada Nova República, tendo concorrido a eleições executivas, parlamentares e presidencial entre 1987 e 1990. No que diz respeito às eleições para presidente em 1989, o PL ficou em sexto lugar no primeiro turno, quando seu candidato, Afif Domingos, obteve 4,79% dos votos⁶⁸.

Nas eleições presidenciais seguintes, o PL não apresentou mais candidatos de modo direto. Indiretamente, contudo, participou de alguns pleitos ao formar coligações que apoiaram candidatos de outros partidos. Em 1998, por exemplo, compôs a Coligação Brasil Real e Justo junto ao Partido dos Aposentados da Nação (PAN) e ao Partido Popular Socialista (PPS), ao qual pertencia o candidato da referida coligação, Ciro Gomes⁶⁹.

Em 2002, o PL integrou coligação liderada pelo PT na eleição à Presidência da República. Na oportunidade, o candidato a vice-presidente, José Alencar, era do partido. Ives (2016) argumenta que a escolha do PL por Alencar teria sido motivada por um cálculo eleitoral, no contexto em que o PT buscava alianças que viabilizassem o interesse velado de conquistar os votos dos fiéis da Igreja Universal, em ampla expansão no Brasil naquele momento. Essa aliança, na visão de Fonseca (2002 apud (ORO, 2003), também era oportuna e bem-vinda para a Igreja Universal, que visava aumentar sua influência na política nacional de telecomunicações, haja vista que essa instituição religiosa foi a fundadora e era a proprietária da Rede Record – a igreja e a emissora ora citadas, portanto, tinham o mesmo dono: o Bispo Edir Macedo.

⁶⁷ **História do PL**. Disponível em: <http://pl22.com.br/historia_do_pl.html>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

⁶⁸ **Atlas das Eleições Presidenciais no Brasil**. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/atlaseleicoespresidenciais/1989>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁶⁹ **Diário da Justiça**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1998/PO-RES202661998.pdf>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

Para o pleito seguinte, em 2006, o já Partido da República (PR) não compôs a coligação A Força do Povo, uma vez que José Alencar, em 2005, havia se desvinculado do então Partido Liberal (PL)⁷⁰.

A partir de 2010, o PR volta a compor coligação liderada pelo PT para eleições presidenciais, mas sem direito a apresentar candidato à Vice-Presidência da República. No referido ano, formalizou seu apoio ao PT na coligação Para o Brasil Seguir Mudando⁷¹. Em 2014, também esteve ao lado do PT na coligação Com a Força do Povo⁷².

A postura do partido no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff caracterizou-se por maioria considerável de votos contra a então presidente. Na Câmara dos Deputados, 26 dos 36 parlamentares aptos a votar se posicionaram pelo envio do processo ao Senado Federal, o que representou 72,20% da bancada do partido naquela casa parlamentar. No julgamento político em si, todos os quatro senadores do PR foram favoráveis à perda do mandato da presidente.

De acordo com o sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), aprovou-se a alteração do nome do Partido da República (PR) para Partido Liberal (PL), nome de origem dessa agremiação política, em 7 de maio de 2019⁷³.

7.3. O histórico do PRB em eleições presidenciais

Ives (2016) destaca que o PRB surgiu como Partido Municipalista Renovador (PMR), como expressão da ideologia política de pastores da Igreja Universal do Reino de Deus, filiados então ao Partido Liberal (PL). O autor menciona que a decisão do grupo de sair do PL para formar uma nova legenda foi motivada pela perda de influência que os pastores sentiam no seu interior, principalmente o Bispo Rodrigues, um dos principais disseminadores da Igreja Universal no Brasil ao lado de Edir Macedo – no início do século XX, Rodrigues foi afastado dessa instituição religiosa devido a denúncias de corrupção, quando perdeu protagonismo dentro do PL.

⁷⁰ **Vice-presidente José Alencar deixa o PL.** Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/vice-presidente-jose-alencar-deixa-o-pl-9ofym8hu0um6svi2ihsiomxji/>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁷¹ **Resolução 23.320, de 10 de agosto de 2010.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES233202010.htm>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁷² **Resolução nº 23.429, de 5 de agosto de 2014.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2014/RES234292014.htm>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

⁷³ **Aprovada alteração do nome do Partido da República (PR) para Partido Liberal (PL).** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Maio/aprovada-alteracao-do-nome-do-partido-da-republica-pr-para-partido-liberal-pl>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

De acordo com o sítio eletrônico do PRB, o registro definitivo do PMR ocorreu em 25 de agosto de 2005. No mês seguinte, em 29 de setembro de 2005, o então Vice-Presidente da República, José Alencar, que era filiado ao PL, se filiou ao PMR e ocupou, a partir de então, a Presidência de Honra do partido⁷⁴.

Ives (2016) menciona que José Alencar deixou o PL após membros do partido terem sido apontados como envolvidos no escândalo de corrupção do Mensalão, em 2005. Em outubro desse ano, o partido muda de nome para PRB, legenda pela qual o então vice-presidente da República tentou, com êxito, a reeleição na chapa de Lula em 2006. Mantida a estratégia eleitoral de atrair votos de frequentadores da Igreja Universal, o autor entende que a mudança de nome para PRB, sugerida pelo próprio José Alencar, atendeu ao interesse de transmitir a ideia de responsabilidade na administração pública.

Nos pleitos de 2010 e 2014, o PRB, partido de filiação de José Alencar quando encerrou os trabalhos como vice-presidente da República, não ocupou a candidatura para esse cargo na chapa liderada pelo PT. No entanto, o partido fez parte das coligações que elegeram Dilma Rousseff para presidente nas duas oportunidades ora citadas. Apesar de sua gênese e desenvolvimento se relacionarem a projeto político de participar do Poder Executivo sob a liderança do PT desde 2005, o PRB foi o partido da coligação vencedora em 2014 que foi unânime contra Dilma Rousseff no processo de *impeachment* em 2016: todos os parlamentares do partido à época (22 deputados e um senador) foram favoráveis à perda do mandato da então presidente da República.

Em 7 de maio de 2019, de acordo com o sítio eletrônico do partido na internet, o PRB passou a se chamar Republicanos⁷⁵.

7.4. O histórico do PSD em eleições presidenciais

De acordo com o sítio eletrônico do PSD, o partido tem suas origens em 18 de março de 2011, quando Gilberto Kassab e Guilherme Afif Domingos, então prefeito do município de São Paulo e vice-governador do estado de São Paulo respectivamente, acordaram criar agremiação política “de centro, moderna, livre de dogmas e ideologias superados, atenta ao

⁷⁴ **Nossa história.** Disponível em: <<https://republicanos10.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

⁷⁵ **Nossa história.** Disponível em: <<https://republicanos10.org.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

que realmente traz desenvolvimento econômico e social”. O registro do partido no Tribunal Superior Eleitoral aconteceu no dia 27 de setembro de 2011⁷⁶.

O sítio eletrônico ora mencionado registra que o PSD foi o primeiro partido brasileiro a anunciar apoio à reeleição de Dilma Rousseff para presidente em 2014, com consulta às 27 direções estaduais da sigla. De acordo com essa fonte, o anúncio de apoio do partido a Dilma foi realizado em ato político da Executiva Nacional, em Brasília, com a presença da própria presidente da época, bem como de outras lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT).

Conquanto tenha sido o primeiro a formalizar apoio na coligação que reelegeu Dilma Rousseff, o PSD foi majoritariamente favorável ao *impeachment* da presidente: 78,37% dos deputados e 75% dos senadores do partido votaram, respectivamente, pela autorização do julgamento político e pela perda do mandato eletivo de Dilma.

7.5. O histórico do PROS em eleições presidenciais

Dados obtidos no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) mostram que o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) teve seu estatuto formalmente aceito por esse tribunal em 2013⁷⁷. A partir de então, de acordo com o site do próprio partido, o PROS define-se como:

a prova da estabilidade democrática do país, pois permitiu que cidadãos, preocupados e cansados dos problemas que o Brasil tem vivido, empenhassem suas vidas em uma árdua missão, a de criar um partido político diferente, sem vícios, sem demagogia e, verdadeiramente, preocupado com a construção de uma nova ordem social⁷⁸.

Em 2014, o PROS participou formalmente da coligação que reelegeu Dilma Rousseff à Presidência da República. O presidente do partido à época, Eurípedes Júnior, que fazia parte do Conselho Político da Presidência da República, reiterou o apoio de sua agremiação a Dilma dias antes do segundo turno das eleições, tendo dito que “o PROS reafirma o compromisso com a nossa presidenta Dilma, pela continuidade do desenvolvimento e por mais justiça social, vamos acreditar na certeza das melhorias para o nosso país”⁷⁹.

⁷⁶ **Linha do tempo.** Disponível em: <<https://psd.org.br/linha-do-tempo/page/4/>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁷⁷ **Partido Republicano da Ordem Social.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/partidos-registrados-no-tse/partido-republicano-da-ordem-social>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁷⁸ **Quem somos.** Disponível em: <<https://pros.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

⁷⁹ **PROS ratifica apoio à reeleição de Dilma Rousseff.** Disponível em: <<https://pros.org.br/pros-ratifica-apoio-a-reeleicao-de-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

No processo de *impeachment* de Dilma Rousseff em 2014, o PROS não tinha representação no Senado Federal. Na Câmara dos Deputados, dos seis representantes do partido naquele momento, quatro (66,6%) foram favoráveis e dois (33,3%) foram contrários ao envio do referido processo para o Senado.

7.6. O histórico do PDT em eleições presidenciais

De acordo com Marques e Gonçalves (2016), a fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) ocorreu no exílio de Leonel Brizola, seu fundador, o qual, em 1979, organizou reunião com intelectuais e militantes trabalhistas brasileiros em Portugal. Desse encontro de opositores ao regime militar vigente no Brasil da época divulgou-se a Carta de Lisboa, a qual visava a refundar o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), extinto em 1965 no contexto do bipartidarismo estabelecido pelo Ato Institucional n. 2 (AI-2).

A disputa pela sigla PTB entre Brizola e Ivete Vargas, sobrinha-neta do ex-presidente Getúlio Vargas, resultou em processo judicial concluído em 1980, com vitória para Vargas. Nesse contexto, de acordo com Marques e Gonçalves (2016), mantidos os preceitos da Carta de Lisboa, Brizola defendeu o projeto de um “novo trabalhismo”, posteriormente classificado por Darcy Ribeiro como “socialismo moreno”, do qual surgiu o PDT – único partido brasileiro fundado no exílio.

Ao longo de sua história, o PDT, à semelhança do antigo PTB, posicionou-se, majoritariamente, como partido de oposição aos segmentos conservadores da política brasileira. Em 1989, o “novo trabalhismo” foi representado nas eleições presidenciais por Leonel Brizola, o qual teve votação expressiva e alcançou, no primeiro turno, 16,04% dos votos válidos, tendo ficando em terceiro lugar, menos de 1% atrás do segundo colocado na disputa, Luiz Inácio Lula da Silva (esse, com 16,69%).

De acordo com Keck (2010), no segundo turno das eleições de 1989, o PDT rapidamente declarou apoio à candidatura do PT, ao passo que outros partidos de esquerda e de centro-esquerda, como o PSDB, apenas manifestaram esse apoio mais tarde, e mesmo assim com divisões. De acordo com essa perspectiva analítica, além do rápido apoio ao PT, o PDT, na ocasião, logrou sucesso em transferir grande quantidade de seus votos para a candidatura de Lula.

Em 1994, o PDT lançou novamente a candidatura de Leonel Brizola para a Presidência da República. O desempenho do partido no pleito, contudo, foi significativamente

inferior ao de 1989, uma vez que, em 1994, o partido ficou em quarto lugar com 2,06% dos votos válidos.

Para as eleições de 1998, Sales (2008) menciona que a coligação dos partidos de oposição ao presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, organizou-se em torno do candidato do PT. Nesse contexto, com o nome de União do Povo Muda Brasil, a referida coligação teve como candidato a vice-presidente Brizola, do PDT. Em 2002, o PDT compôs a coligação Frente Trabalhista junto ao PTB em apoio à candidatura de Ciro Gomes, do PPS (CARREIRAO, 2004).

O PDT voltou a apresentar candidatura própria à Presidência da República em 2006, quando Cristovam Buarque obteve 2,6% dos votos válidos, ficando em quarto lugar⁸⁰. Em 2010 e 2014, o partido compôs a coligação que elegeu Dilma Rousseff à Presidência da República⁸¹.

Conquanto tenha histórico de atuação política de defesa a propostas de esquerda, como demonstrado nas eleições presidenciais entre 1989 e 2014, o PDT apresentou postura dúbia no processo de *impeachment* de Dilma Rousseff. Se na Câmara dos Deputados o partido manteve-se majoritariamente alinhado à presidente da época, com 12 parlamentares (66,60%) votando contra a continuidade do processo de *impeachment* e seis parlamentares (33,33%) votando a favor, no Senado Federal todos os três parlamentares pedetistas (100%) votaram pela perda do mandato de Dilma Rousseff.

7.7. Conclusões do Capítulo

A seção que ora se conclui teve o objetivo de identificar, por meio de breve retrospectiva, a conduta de PP, PR, PRB, PROS, PSD e PDT em campanhas presidenciais do período da ordem constitucional vigente e, mais especificamente, no contexto de *impeachment* de Dilma Rousseff. Alguns dos comportamentos identificados os aproximam do PMDB, partido diretamente beneficiado com o referido julgamento político ao assumir a Presidência da República com Michel Temer a partir de 12 de maio de 2016 (na ocasião, interinamente).

⁸⁰ **Resultado da eleição 2006.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2006/candidaturas-e-resultados/resultado-da-eleicao-2006>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

⁸¹ **Resolução 23.320, de 10 de agosto de 2010.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES233202010.htm>>. **Resolução nº 23.429, de 5 de agosto de 2014.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2014/RES234292014.htm>>. Acesso em: 10 de agosto de 2020.

A primeira semelhança, que representou a motivação para que se organizasse a presente seção, condiz com o fato de que todos os partidos ora citados compuseram a coligação que apoiou Dilma Rousseff nas eleições presidenciais de 2014, por um lado, e, por outro lado, votaram a favor do *impeachment* em 2016 nas casas parlamentares em que tinham representação – exceto o PDT, que teve comportamento antagônico em sua votação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como demonstrado. A análise do histórico desses partidos, contudo, possibilita a identificação de outras semelhanças entre eles.

Uma segunda similitude diz respeito ao fato de que todos esses – exceto o PP em 1998, quando apoiou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso – apenas foram aliados vencedores quando participaram de coligações presidenciais lideradas pelo PT. Quando se organizaram para lançar candidaturas próprias à Presidência da República, os referidos partidos tiveram desempenho bastante tímido nas urnas, à semelhança do PMDB – salvo o caso do PDT em 1989, que teve votação expressiva naquela oportunidade e ficou a menos de 1% dos votos válidos para ultrapassar o PT e participar do segundo turno contra Fernando Collor de Melo.

Identifica-se, outrossim, semelhança na orientação ideológica entre os partidos abordados nessa seção. Exceto no caso do PDT, cujas origens e participação em pleitos presidenciais evidenciam mais proximidade com a esquerda e a contestação aos setores conservadores da sociedade brasileira, os demais partidos se aproximam do PMDB por serem ou de centro, ou de centro-direita, havendo momentos em que alguns aproximam-se do comportamento puro de direita, como o caso do PP quando ainda se identificava como PDS, partido herdeiro da ARENA, de apoio aos militares no regime político estabelecido em 1964.

A quarta correspondência que se pode identificar diz respeito ao fato de que todos os referidos partidos, exceto o PDT e aqueles formalizados ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff (PSD e PROS), mudaram de nome após o *impeachment* de 2016, da seguinte maneira:

- a) o PMDB voltou a ser MDB;
- b) o PP virou Progressistas;
- c) o PR voltou a ser PL; e
- d) o PRB virou Republicanos.

A alteração dos nomes que ora se apresenta pode sugerir que sua motivação se relaciona com o fato de que esses partidos queiram estabelecer junto a seu eleitorado ruptura com seu passado de apoio ao PT em eleições presidenciais, ruptura essa explicitamente demonstrada no seu comportamento no processo de *impeachment* em análise. Tal hipótese, contudo, deve ser elaborada e verificada em estudo futuro, oportunamente.

O disposto, contudo, permite que se melhor organize o conceito de neoaliado no estudo que ora se realiza com base em três características, válidas tanto para o caso brasileiro, como para o paraguaio (consideradas as exceções mencionadas):

- a) partidos que apoiaram formalmente a eleição de um presidente e, no processo de *impeachment*, votaram contra esse presidente (característica que motivou a seção que ora se conclui);
- b) partidos que apenas venceram eleições presidenciais indiretamente, compondo a coligação vencedora nessas eleições; e
- c) partidos com histórico e comportamento ideológico de centro-direita ou de direita que se alinharam a partidos de esquerda para vencer eleições presidenciais.

A análise dos casos brasileiro e paraguaio, portanto, permite a identificação de três tipologias para o conceito de neoaliado proposto:

- a) neoaliado protagonista – aquele que se beneficia diretamente do juízo político presidencial (o caso do PMDB e do PRLA);
- b) neoaliado coadjuvante pleno – aquele que não se beneficia diretamente do juízo político presidencial e apresenta no máximo uma exceção aos critérios que caracterizam o conceito de neoaliado (o caso do PP, do PR, do PRB, do PSD e do PROS); e
- c) neoaliado coadjuvante relativo – aquele que não se beneficia diretamente do juízo político presidencial e apresenta mais de uma exceção aos critérios que caracterizam o conceito de neoaliado (o caso do PDT).

Com base no conceito de neoaliado proposto, é possível diferenciá-lo de outros dois conceitos para os fins desta tese, quais sejam:

- a) aliado, esse compreendido como o partido que fez parte da coligação vencedora no pleito presidencial e foi majoritariamente favorável ao presidente no processo de *impeachment*; e
- b) não-aliado, que diz respeito ao partido que não fez parte da coligação vencedora no pleito presidencial.

Estabelecidos os conceitos de neoaliado, aliado e não-aliado, elaboram-se hipóteses que contribuam para a compreensão do exercício do controle legislativo em períodos que antecedem e sucedem processos de *impeachment*, o que será objeto da seção seguinte.

8. Teste das hipóteses do controle legislativo em contexto de *impeachment*

Os conceitos de aliados, neoaliados e não-aliados propostos na seção anterior são importantes para que se compreendam as seguintes questões, todas relacionadas ao problema da pesquisa proposto:

- a) como o Parlamento exerce o controle sobre o Executivo nos momentos anterior e posterior aos processos de *impeachment* dos Chefes desse Poder;
- b) se existe diferença no controle legislativo exercido antes e depois desses processos;
- e
- c) quais fatores influenciam esse controle.

As questões apresentadas têm o objetivo de auxiliar na compreensão a) de como o controle legislativo anterior a processos de *impeachment* dos Chefes do Executivo favorece a formalização desse processo, bem como b) de que maneira o exercício do controle legislativo posterior à conclusão de processos de *impeachment* dos Chefes do Executivo pode contribuir para a estabilidade do governo substituto. Para fins metodológicos, no caso em estudo de Paraguai e Brasil, os períodos analisados dividem-se da seguinte maneira⁸²:

- a) Período anterior ao *impeachment* no Paraguai: de 15 de agosto de 2008 a 22 de junho de 2012, que compreende o mandato presidencial de Fernando Lugo;
- b) Período anterior ao *impeachment* no Brasil: de 1º de janeiro de 2011 a 12 de maio de 2016, que compreende todo o primeiro mandato e parte do segundo mandato de Dilma Rousseff, até a data de seu afastamento provisório e o estabelecimento da Presidência interina de Michel Temer;
- c) Período posterior ao *impeachment* no Paraguai: de 23 de junho de 2012 a 15 de agosto de 2013, que compreende o mandato presidencial de Federico Franco⁸³;
- d) Período posterior ao *impeachment* no Brasil: de 13 de maio de 2016, primeiro dia após o afastamento provisório de Dilma Rousseff da Presidência, até 31 de dezembro de 2018, último dia do mandato presidencial de Michel Temer.

⁸² Os mandatos de todos os presidentes paraguaios estão registrados em: <https://www.ecured.cu/Anexo:Presidentes_de_Paraguay>. Acesso em: 13 de agosto de 2020.

⁸³ A bibliografia estudada indica que o início do mandato de Federico Franco ocorreu no mesmo dia da destituição de Fernando Lugo da Presidência paraguaia, 22 de junho de 2012. Para fins metodológicos da pesquisa que ora se realiza, contudo, o início do mandato de Federico Franco será considerado no dia seguinte ao supracitado, ou seja, 23 de junho de 2012.

Para fins de padronização e cálculo da proporção de controle legislativo exercido nos períodos anterior e posterior ao *impeachment*, elabora-se a seguinte tabela com o número de meses que corresponderam a esses períodos nos casos brasileiro e paraguaio em análise:

Tabela 8.1 – Períodos anterior e posterior ao impeachment de Fernando Lugo e Dilma Rousseff (em meses*)

Período	Paraguai	Brasil
Pré- <i>impeachment</i>	46,23	64,4
Pós- <i>impeachment</i>	13,73	31,56

Fonte: Elaboração própria.⁸⁴

Outro critério importante para que se calcule a proporção do controle legislativo em análise é o número de deputados e senadores em ambos os países, informação já mencionada neste estudo e sistematiza na tabela a seguir:

Tabela 8.2 – Número de parlamentares de Brasil e Paraguai, por casa legislativa

Parlamentares	Paraguai	Brasil
Deputados	80	513
Senadores	45	81

Fonte: Elaboração própria.⁸⁵

Estabelecidos esses critérios metodológicos complementares, passa-se ao teste e à análise das seguintes hipóteses:

1. A proporção de todos os instrumentos de controle legislativo é maior antes do *impeachment* que depois do *impeachment*;
2. A proporção do controle legislativo do tipo alarme é maior antes do *impeachment* e a do tipo patrulha, depois do *impeachment*;
3. O controle do tipo alarme foi mais motivado pela mídia antes do *impeachment* que depois do *impeachment*;

⁸⁴ Fonte: Elaboração própria, com base em: <https://www.ecured.cu/Anexo:Presidentes_de_Paraguay> e <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/05/12/senado-abre-processo-de-impeachment-contra-dilma-rousseff>>. Acesso em: 13 de agosto de 2020.

* Como metodologia de cálculo, foram considerados meses corridos, incluindo os períodos de recesso parlamentar, porquanto esses períodos não são iguais entre Paraguai e Brasil.

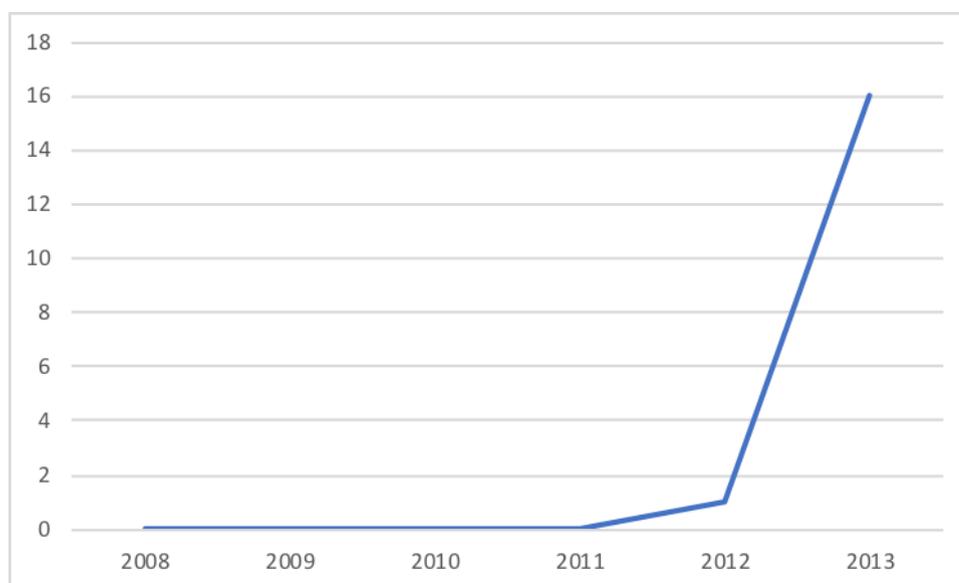
⁸⁵ Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição Nacional do Paraguai (arts. 221 e 223), na Constituição Federal do Brasil (art. 45, § 1º) e na Lei Complementar nº 78, de 1993.

4. A proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos neoaliados e dos partidos não-aliados foi maior antes do *impeachment* que depois do *impeachment*;
5. A proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos aliados foi menor antes do *impeachment* que depois do *impeachment*; e
6. Dentre os partidos não-aliados, o do candidato que ficou em segundo lugar nas eleições presidenciais vencidas pelo presidente da República impedido foi o que apresentou maior variação percentual de controle legislativo do período anterior para o posterior ao *impeachment*.

As hipóteses foram verificadas com base nos dados obtidos no Sistema de Informação Legislativa do Paraguai (<http://silpy.congreso.gov.py/cifras>) e nas bases de dados disponíveis no sistema de buscas da Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>) e do Senado Federal (<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>) brasileiros. Em ambos os casos, buscou-se a validação dos dados obtidos junto às equipes técnicas de atendimento ao público nos parlamentos de ambos os países – os contatos com o parlamento brasileiro foram todos respondidos, ao passo que não houve nenhuma resposta para as solicitações encaminhadas ao parlamento paraguaio pelos canais de comunicação disponíveis no Sistema de Informação Legislativa do país.

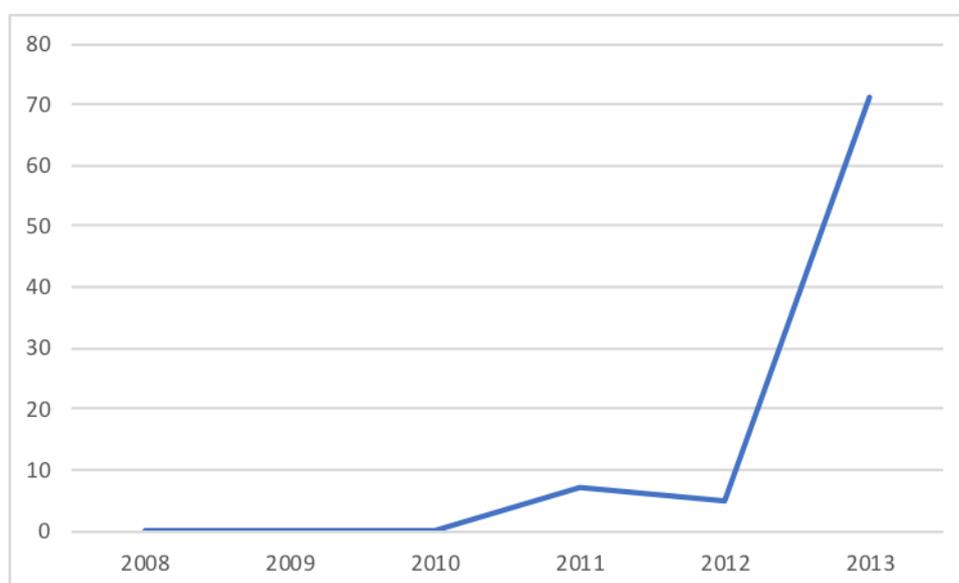
A pesquisa realizada identificou, em todo o período analisado, 83 e 17 ocorrências de pedidos de informações na Câmara dos Deputados e na Câmara dos Senadores do Paraguai respectivamente. A distribuição dos pedidos de informações ao longo do período em análise está disponível nos gráficos a seguir.

Gráfico 8.1 – Quantidade de pedidos de informações da Câmara de Senadores do Paraguai (total por ano)



Fonte: Elaboração própria.⁸⁶

Gráfico 8.2 – Quantidade de pedidos de informações da Câmara de Deputados do Paraguai (total por ano)



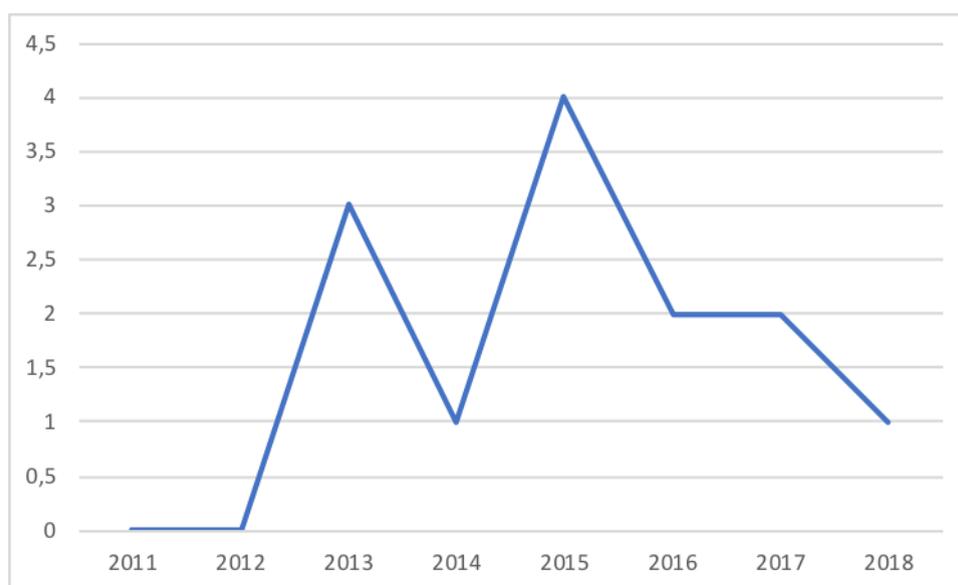
Fonte: Pinto Elaboração própria.

⁸⁶ Esse e o próximo gráfico são de elaboração própria com base em: <<http://silpy.congreso.gov.py/>>.

Devido ao número relativamente baixo de ocorrências, a análise das hipóteses, no caso paraguaio, considerou o conjunto dos dados coletados, sem a necessidade de amostragens.

No caso brasileiro, as ocorrências dos instrumentos de controle foram as seguintes: a) propostas de fiscalização e controle (13 ocorrências no Senado e 393 na Câmara); b) convocações de autoridades (123 ocorrências no Senado e 100 na Câmara); c) requerimentos de informações (1.366 ocorrências no Senado e 8.390 na Câmara); e d) requerimentos de audiências públicas (4.046 ocorrências no Senado e 11.952 na Câmara). Optou-se por realizar análise de todos os dados das propostas de fiscalização e controle e das convocações de autoridades, cuja distribuição ao longo do período analisado está disponível nos gráficos a seguir.

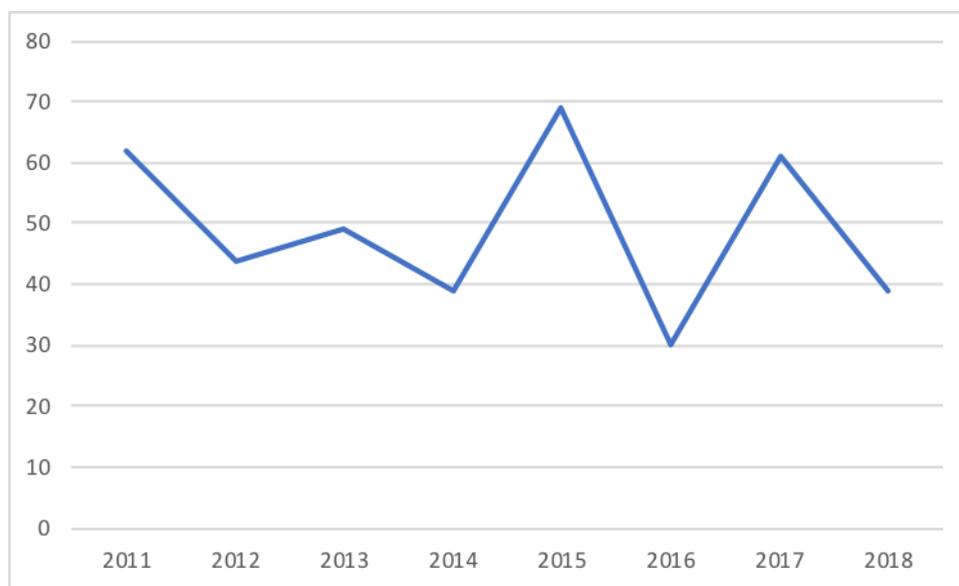
Gráfico 8.3 – Quantidade de propostas de fiscalização e controle do Senado Federal do Brasil (total por ano)



Fonte: Elaboração própria.⁸⁷

⁸⁷ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

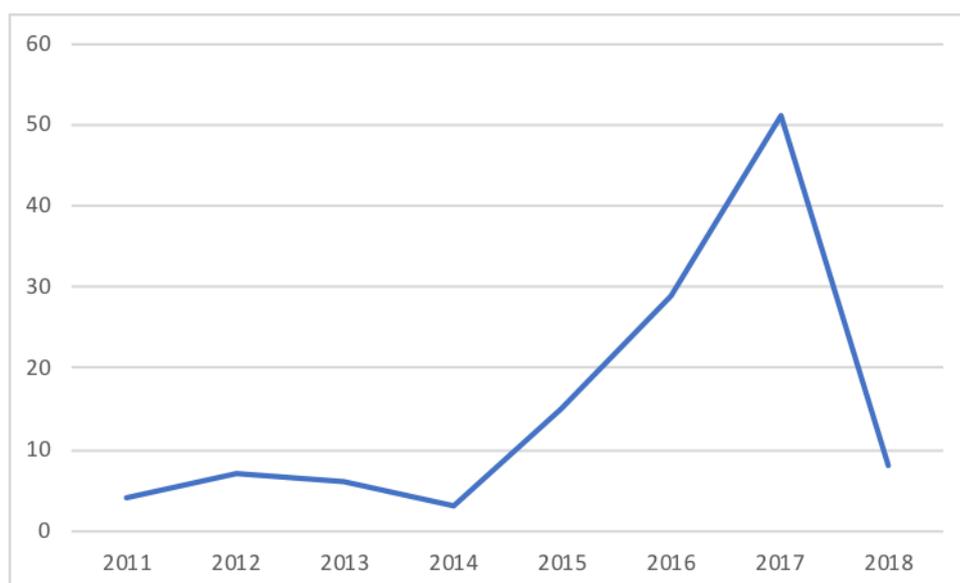
Gráfico 8.4 – Quantidade de propostas de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados do Brasil (total por ano)



Fonte: Elaboração própria.⁸⁸

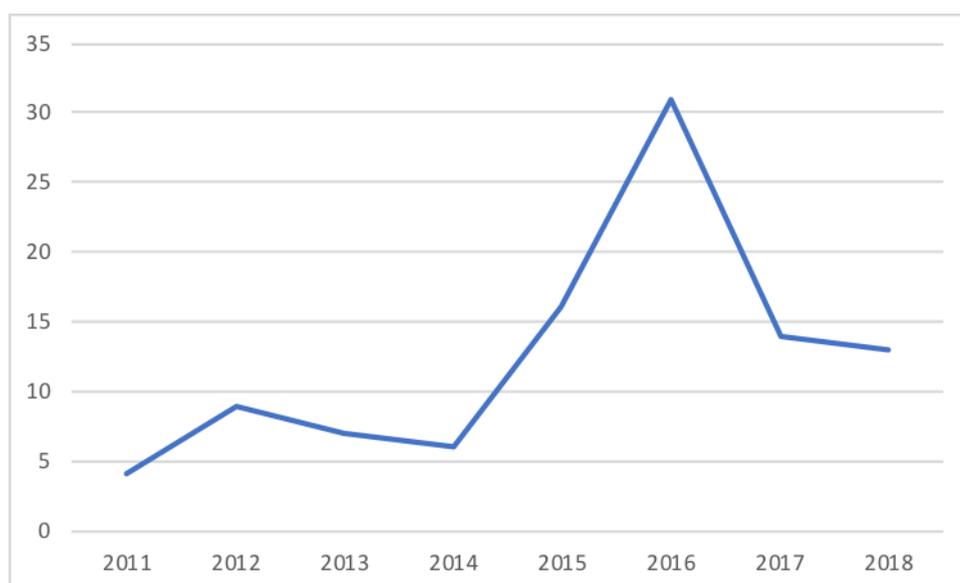
Gráfico 8.5 – Quantidade de convocações de autoridades do Senado Federal do Brasil (total por ano)

⁸⁸ Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.



Fonte: Elaboração própria.⁸⁹

Gráfico 8.6 – Quantidade de convocações de autoridades da Câmara dos Deputados do Brasil (total por ano)



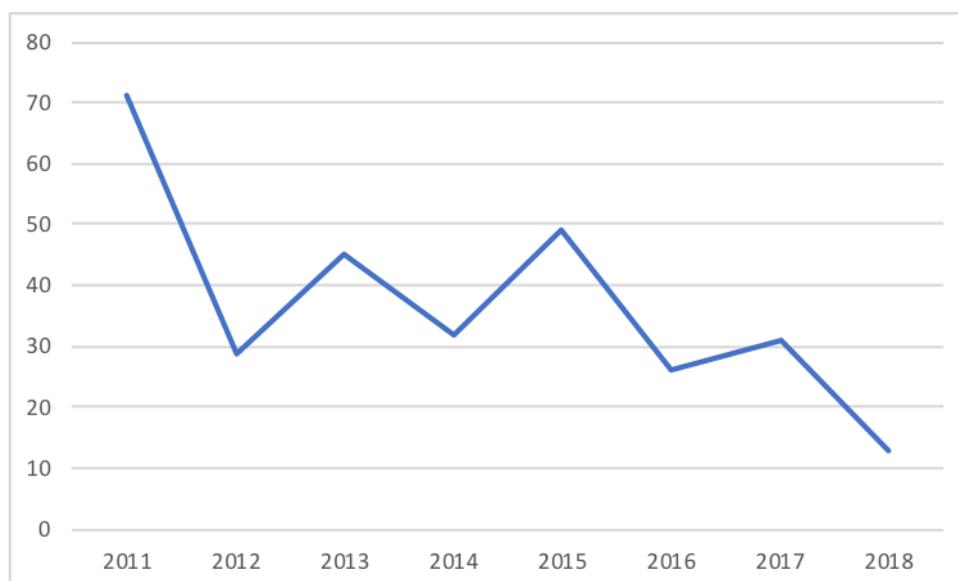
Fonte: Elaboração própria.⁹⁰

⁸⁹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

⁹⁰ Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

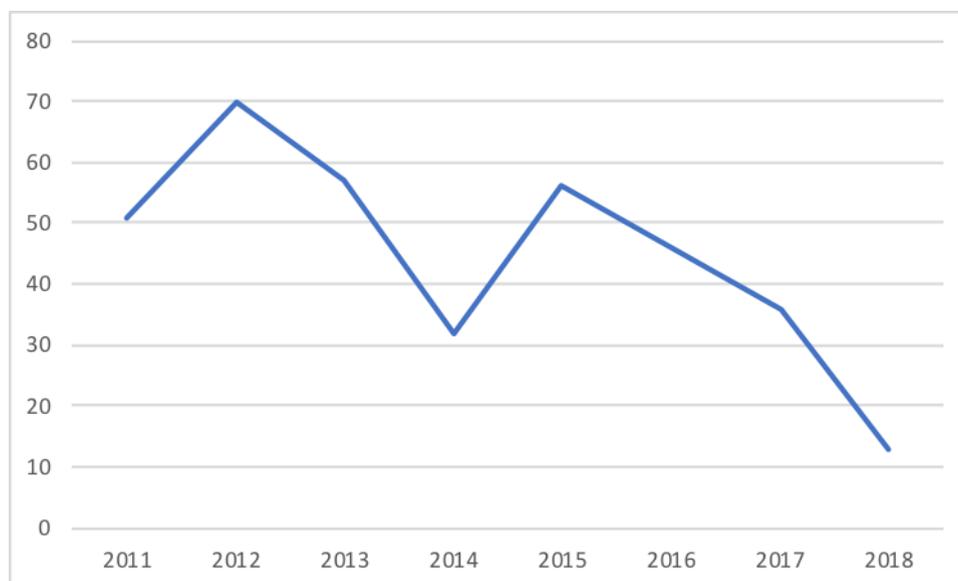
Importante ressaltar, contudo, que os requerimentos de informações e os requerimentos de audiências públicas do parlamento brasileiro foram analisados por meio do método estatístico de amostragem (confiabilidade e margem de erro de, respectivamente, 95% e 5%), considerando-se o alto número de ocorrências. A distribuição da amostragem ao longo do período analisado está disponível nos gráficos a seguir.

**Gráfico 8.7 – Quantidade de requerimentos de informações do Senado Federal do Brasil
(amostragem por ano)**



Fonte: Elaboração própria.⁹¹

**Gráfico 8.8 – Quantidade de requerimentos de informações da Câmara dos Deputados do Brasil
(amostragem por ano)**

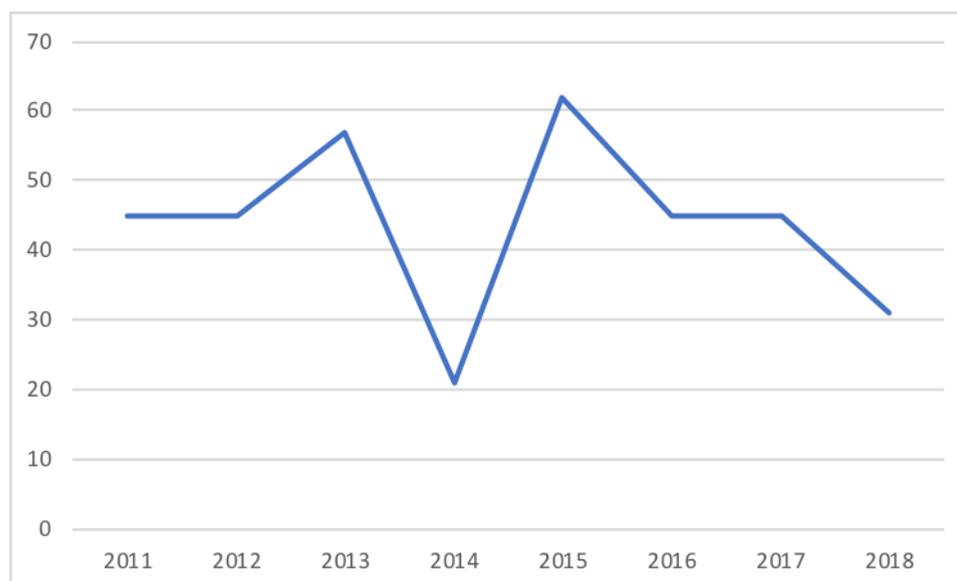


Fonte: Elaboração própria.⁹²

⁹¹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

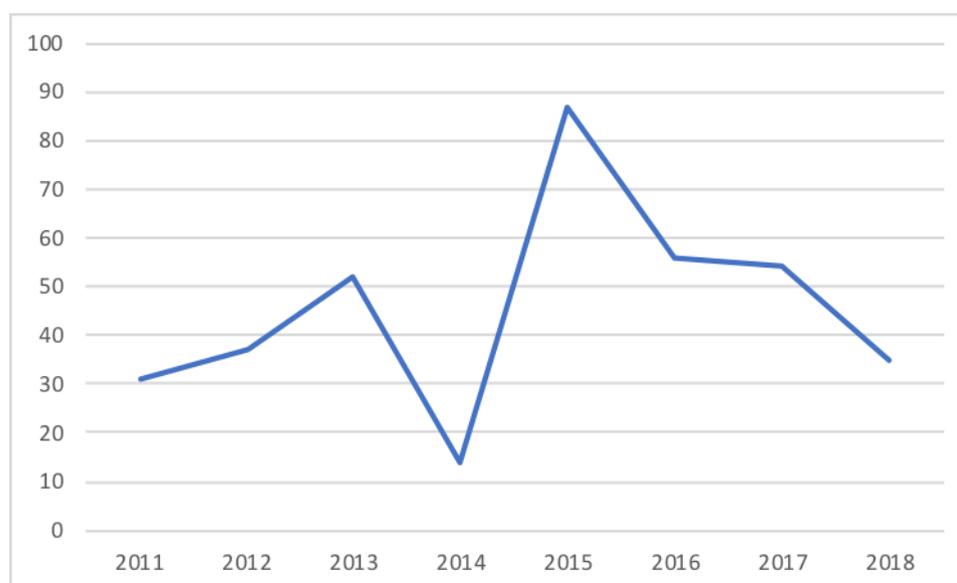
⁹² Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

Gráfico 8.9 – Quantidade de audiências públicas do Senado Federal do Brasil (amostragem por ano)



Fonte: Elaboração própria.⁹³

Gráfico 8.10 – Quantidade de audiências públicas da Câmara dos Deputados do Brasil (amostragem por ano)



Fonte: Elaboração própria.⁹⁴

⁹³ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

⁹⁴ Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

8.1. Hipótese nº 1 – A proporção de todos os instrumentos de controle legislativo é maior antes do *impeachment* que depois do *impeachment*

Para a verificação dessa hipótese, agregam-se todos os instrumentos de controle legislativo constatados nos dois períodos em análise, os quais serão divididos pelo número de meses em cada um desses períodos, por país.

8.1.1. Hipótese nº 1 – Verificação e análise do caso paraguaio

No Paraguai, foram constatados os seguintes números proporcionais para o instrumento de legislativo selecionado (pedidos de informações), registrados nas tabelas a seguir:

Tabela 8.3 – Proporção de pedidos de informações da Câmara de Senadores do Paraguai (total de controle/mês)

Período	Quantidade de controle por mês ⁹⁵
<i>Pré-impeachment</i>	0
<i>Pós-impeachment</i>	1,23

Fonte: Elaboração própria.⁹⁶

Tabela 8.4 – Proporção de pedidos de informações da Câmara de Deputados do Paraguai (total de controle/mês)

Período	Quantidade de controle por mês ⁹⁷
<i>Pré-impeachment</i>	0,19
<i>Pós-impeachment</i>	13,73

Fonte: Elaboração própria.

No caso paraguaio, a hipótese nº 1 não se confirma, porquanto a proporção de controle legislativo (quantidade total por mês) é significativamente maior no período posterior ao juízo político, se comparado ao período anterior, quando não houve a apresentação de nenhum pedido de informação por senadores e houve apenas 0,19 pedido por mês entre os deputados ao longo desse período.

⁹⁵ O número total de pedidos de informações na Câmara de Senadores do Paraguai no *pós-impeachment* foi de 17.

⁹⁶ Essa e a próxima tabela são de elaboração própria com base em: <<http://silpy.congreso.gov.py/>>.

⁹⁷ O número total de pedidos de informações na Câmara de Deputados do Paraguai no *pré-impeachment* foi de 9 e de 74 no *pós-impeachment*.

Uma possível explicação para que a referida hipótese seja refutada no caso paraguaio diz respeito ao fato de que os períodos legislativos no País se iniciam em 1º de julho de cada ano e se estendem até 30 de junho do ano seguinte⁹⁸. Desta feita, os mandatos dos parlamentares eleitos para exercício de 2013 a 2018 iniciaram-se em 1º de julho de 2013, menos de dois meses para o final do mandato de Federico Franco como presidente da República, demonstrando que o pós-*impeachment* paraguaio abrangeu bancadas de parlamentares completamente diferentes, de duas legislaturas (2008-2013 e 2013-2018).

Quando se analisa a quantidade de controle por mês, dos 17 requerimentos de informação apresentados pelos senadores paraguaios no pós-*impeachment*, apenas um corresponde à legislatura 2008-2013, que aprovou o *impeachment* de Fernando Lugo. Na Câmara dos Deputados, dos 74 requerimentos de informação do pós-*impeachment*, apenas oito foram apresentados pela legislatura que destituiu Fernando Lugo da Presidência da República.

Uma outra análise que chama a atenção diz respeito ao fato de que os senadores paraguaios foram consideravelmente menos interessados em exercer controle legislativo se comparados aos deputados do país – antes do *impeachment*, os senadores não apresentaram nenhum requerimento de informação, como demonstrado. Mesmo no período posterior ao *impeachment*, o conjunto dos senadores paraguaios apresentou 1,23 pedido de informação por mês, bem menos que o conjunto dos deputados do país, que apresentou 13,73 pedidos mensalmente.

Ainda que se considerem os tamanhos dos plenários das duas casas, os senadores paraguaios, individualmente, também foram bem menos atuantes no controle legislativo que seus compatriotas deputados depois do juízo político: caso se divida a quantidade total/mês pelo número de parlamentares, a proporção seria de 0,02 para o Senado e de 0,06 para a Câmara, demonstrando que os deputados paraguaios apresentaram três vezes mais pedidos de informação no período posterior ao *impeachment*, se comparados aos senadores paraguaios no mesmo período.

⁹⁸ **Información institucional.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.py/index.php/senado/institucional/la-institucion/el-poder-legislativo#:~:text=Las%20C%C3%A1maras%20legislativas%20se%20re%C3%BAnen,de%20marzo%20de%20cada%20a%C3%B1o>>. Acesso em: 13 de agosto de 2020.

8.1.2. Hipótese nº 1 – Verificação e análise do caso brasileiro

No que diz respeito à proporção de controle legislativo no caso brasileiro, em perspectiva comparada entre os períodos anterior e posterior ao *impeachment*, o primeiro instrumento que se apresenta são as propostas de fiscalização e controle. Das 13 ocorrências do Senado Federal, nove foram antes do *impeachment* e quatro, depois. Na Câmara dos Deputados, das 393 ocorrências, essa proporção foi de, respectivamente, 272 e 121.

As tabelas a seguir apresentam a proporção de propostas de fiscalização e controle, medida pela relação: quantidade de ocorrências/por parlamentar/por mês.

Tabela 8.5 – Proporção de propostas de fiscalização e controle no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/mês/parlamentar ⁹⁹
Pré- <i>impeachment</i>	0,003
Pós- <i>impeachment</i>	0,001

Fonte: Elaboração própria.¹⁰⁰

Tabela 8.6 – Proporção de propostas de fiscalização e controle na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/parlamentar/mês ¹⁰¹
Pré- <i>impeachment</i>	0,008
Pós- <i>impeachment</i>	0,007

Fonte: Elaboração própria.¹⁰²

Quanto às propostas de fiscalização e controle, confirma-se, no caso brasileiro, a hipótese de que a proporção de controle legislativo no período anterior é maior que no período posterior ao *impeachment*. A diferença entre os períodos, contudo, é bem menor na Câmara

⁹⁹ O número total de propostas de fiscalização e controle no Senado Federal do Brasil no pré-*impeachment* foi de 9 e de 4 no pós-*impeachment*.

¹⁰⁰ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹⁰¹ O número total de propostas de fiscalização e controle na Câmara dos Deputados do Brasil no pré-*impeachment* foi de 272 e de 121 no pós-*impeachment*.

¹⁰² Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

dos Deputados, onde as quotas são mais simétricas quando comparadas às do Senado Federal – entre os senadores, a proporção de propostas de fiscalização e controle apresentadas é três vezes maior antes do *impeachment*, se comparada ao período posterior a esse julgamento.

Em relação às convocações de autoridades, o número total de ocorrências constatadas foi de 123 no Senado Federal, com 36 ocorrências antes e 87 ocorrências depois do *impeachment*. Na Câmara dos Deputados, das 100 ocorrências constatadas, a relação pré e pós-*impeachment* foi de, respectivamente, 63 e 37. Para efeitos comparativos entre as duas casas, a proporção de ocorrências por parlamentar por mês está disponível nas tabelas a seguir.

Tabela 8.7 – Proporção de convocações de autoridades no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/parlamentar/mês ¹⁰³
Pré- <i>impeachment</i>	0,0069
Pós- <i>impeachment</i>	0,034

Fonte: Elaboração própria.¹⁰⁴

Tabela 8.8 – Proporção de convocações de autoridades na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/parlamentar/mês ¹⁰⁵
Pré- <i>impeachment</i>	0,0019
Pós- <i>impeachment</i>	0,0022

Fonte: Elaboração própria.¹⁰⁶

A proporção de convocações de autoridades/por parlamentar/por mês foi maior no período posterior ao *impeachment* em ambas as casas do Congresso Nacional, o que, para esse instrumento de controle, refuta a hipótese nº 1. Destaca-se, por oportuno, que se, por um lado, as proporções são semelhantes na Câmara dos Deputados, no Senado Federal, por outro lado, a proporção de convocações de autoridades foi quase cinco vezes superior no

¹⁰³ O número total de convocações de autoridades no Senado Federal do Brasil no pré-*impeachment* foi de 36 e de 87 no pós-*impeachment*.

¹⁰⁴ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹⁰⁵ O número total de convocações de autoridades na Câmara dos Deputados do Brasil no pré-*impeachment* foi de 63 e de 37 no pós-*impeachment*.

¹⁰⁶ Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

pós-*impeachment*. Entre as casas parlamentares, quando se analisa apenas o pós-*impeachment*, a proporção de convocações no Senado também é mais de 15 vezes superior à da Câmara (0,034 contra 0,0022), sugerindo que, na gestão do presidente substituto, o Senado foi o *locus* preferencial para a convocação das autoridades do Executivo.

Sobre os requerimentos de informações apresentados, o número total foi de 1.366 no Senado Federal e 8.390 na Câmara dos Deputados. Com base nesse levantamento, a análise amostral evidencia que, no Senado, 1.094 ocorrências (80,14%) foram antes do juízo político e 272 (19,86%), depois. Entre os deputados, de acordo com a amostra coletada, 6.530 (77,84%) correspondem ao período anterior e 1.860 (22,16%) ao período posterior ao juízo político. A relação requerimentos de informações/por parlamentar/por mês, para ambas as casas do Congresso Nacional, está disponível nas tabelas a seguir:

Tabela 8.9 – Proporção de requerimentos de informações no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/parlamentar/mês ¹⁰⁷
Pré- <i>impeachment</i>	0,209
Pós- <i>impeachment</i>	0,106

Fonte: Elaboração própria.¹⁰⁸

Tabela 8.10 – Proporção de requerimentos de informações na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/parlamentar/mês ¹⁰⁹
Pré- <i>impeachment</i>	0,197
Pós- <i>impeachment</i>	0,114

Fonte: Elaboração própria.¹¹⁰

A hipótese nº 1 é confirmada quando se analisa a demanda de requerimentos de informações apresentados nas duas casas do Congresso Nacional. Em ambas, a proporção do

¹⁰⁷ O número total de requerimentos de informações no Senado Federal do Brasil no pré-*impeachment* foi de 1.094 e de 272 no pós-*impeachment*.

¹⁰⁸ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹⁰⁹ O número total de requerimentos de informações na Câmara dos Deputados do Brasil no pré-*impeachment* foi de 6.530 e de 1.860 no pós-*impeachment*.

¹¹⁰ Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/busca/ProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

período anterior ao *impeachment* é, aproximadamente, o dobro da referente ao período posterior. Além disso, nota-se que as quotas de requerimentos de informações pré-*impeachment* (0,209 no Senado Federal e 0,197 na Câmara dos Deputados) e pós-*impeachment* (0,106 no Senado Federal e 0,114 na Câmara dos Deputados) são semelhantes nas duas casas, demonstrando maior congruência entre deputados e senadores no exercício desse controle legislativo em ambos os períodos.

A apreciação dos requerimentos de audiências públicas, por sua vez, também foi realizada por meio do método amostral, dada a amplitude do número de ocorrências constatadas na pesquisa (4.046 na Câmara dos Deputados e 11.952 no Senado Federal). Da amostra coletada, identificaram-se no Senado Federal 2.905 casos antes e 1.141 casos após o juízo político; na Câmara dos Deputados, os números foram, respectivamente, 7.707 e 4.245. O cálculo da proporção de requerimentos de audiências públicas/por parlamentar/por mês, nas duas casas, está disponível nas tabelas e nos gráficos a seguir.

Tabela 8.11 – Proporção de requerimentos de audiências públicas no Senado Federal (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/parlamentar/mês ¹¹¹
Pré- <i>impeachment</i>	0,556
Pós- <i>impeachment</i>	0,446

Fonte: Elaboração própria.¹¹²

Tabela 8.12 – Proporção de requerimentos de audiências públicas na Câmara dos Deputados (total de controle legislativo/parlamentar/mês)

Período	Quantidade de controle/parlamentar/mês ¹¹³
Pré- <i>impeachment</i>	0,233
Pós- <i>impeachment</i>	0,262

Fonte: Elaboração própria.¹¹⁴

¹¹¹ O número total de requerimentos de audiências públicas no Senado Federal do Brasil no pré-*impeachment* foi de 2.905 e de 1.141 no pós-*impeachment*.

¹¹² Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹¹³ O número total de requerimentos de audiências públicas na Câmara dos Deputados do Brasil no pré-*impeachment* foi de 7.707 e de 4.245 no pós-*impeachment*.

¹¹⁴ Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/busca/ProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

Quando se analisam os dados referentes aos requerimentos de audiências públicas apresentados no período em questão, percebe-se que a hipótese nº 1 se confirma no Senado Federal, mas não na Câmara dos Deputados, mesmo que haja um pouco mais de equilíbrio na proporção pré e pós-*impeachment* entre os deputados (proporção pré-*impeachment* de 0,233 e proporção pós-*impeachment* de 0,262). No Senado Federal, o predomínio da proporção pré-*impeachment* é maior (0,556), contra 0,446 da proporção pós-*impeachment*.

8.1.3. Hipótese nº 1 – Diagnóstico

A hipótese não foi confirmada no caso paraguaio e foi confirmada, com exceções, no caso brasileiro. Chama a atenção o baixo controle legislativo dos parlamentares paraguaios no período anterior ao juízo político, com nenhum senador apresentando pedidos de informações nesse período – o fato de o período posterior ao juízo político predominar sugere, como argumentado, que a mudança de legislatura no Parlamento paraguaio, realizada no meio de 2013, foi decisiva para o aumento do controle de deputados e senadores.

Na perspectiva comparada entre Paraguai e Brasil, a proporção de controle exercido pelos parlamentares paraguaios também foi consideravelmente inferior à proporção de controle realizado por suas contrapartes brasileiras: quando se comparam os pedidos de informações paraguaios com os requerimentos de informações brasileiros, mesmo no período em que senadores e deputados paraguaios foram mais atuantes (pós-*impeachment*), as contrapartes brasileiras são mais atuantes. Para fins comparativos no pós-*impeachment*, reitera-se que a proporção de pedidos de informações/por parlamentar/por mês, no Paraguai, foi de 0,06 na Câmara de Deputados e de 0,02 na Câmara de Senadores, ao passo que a proporção de requerimentos de informações/por parlamentar/por mês no Brasil foi de 0,114 na Câmara dos Deputados e de 0,106 no Senado Federal. Com base nesses dados, em síntese, os brasileiros foram 1,9 vez mais atuantes na Câmara dos Deputados e 5,3 vezes mais atuantes no Senado Federal se comparados as suas contrapartes paraguaias no período pós-*impeachment*.

8.2. Hipótese nº 2 – A proporção do controle legislativo do tipo alarme é maior antes do *impeachment* e a do tipo patrulha, depois do *impeachment*

Para a verificação dessa hipótese, classificam-se como alarme (controle motivado por eventos específicos) ou patrulha (controle rotineiro, não-motivado por eventos específicos) todos os instrumentos de controle legislativo constatados nos dois períodos selecionados. A

identificação dessas duas categorias é possível ao se analisar tanto as ementas, como as justificativas de cada um dos instrumentos de controle legislativo coletados.

Como se trata de comparação entre duas categorias em um mesmo período, a análise se desenvolve na comparação do número de ocorrências de alarme e patrulha, com base no número total de ocorrências de controle legislativo, sem a necessidade de calcular a proporção de controle por parlamentar por mês.

8.2.1. Hipótese nº 2 – Verificação e análise do caso paraguaio

Na Câmara de Senadores do Paraguai, como mencionado na análise da hipótese nº 1, não foram constatadas ocorrências de pedidos de informações no período anterior ao juízo político. No período posterior, contudo, foram identificadas 17 ocorrências de pedidos de informações de senadores.

Na Câmara de Deputados, foi identificado um total de 83 ocorrências de pedidos de informações. A classificação do tipo de controle legislativo em ambas as casas está disponível nas tabelas e a seguir.

Tabela 8.13 – Quantidade de controle do tipo alarme e patrulha na Câmara de Senadores do Paraguai

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	0	0
<i>Pós-impeachment</i>	9	8

Fonte: Elaboração própria.¹¹⁵

Tabela 8.14 – Quantidade de controle do tipo alarme e patrulha na Câmara de Deputados do Paraguai

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	4	5
<i>Pós-impeachment</i>	36	38

Fonte: Elaboração própria.¹¹⁶

¹¹⁵ Essa e a próxima tabela são de elaboração própria com base em: <<http://silpy.congreso.gov.py/>>.

¹¹⁶ Fonte: Elaboração própria com base em: <<http://silpy.congreso.gov.py/>>.

A hipótese nº 2 se confirma entre os senadores paraguaios, com a ressalva de que só pode ser testada no período posterior ao juízo político. Nesse momento, de acordo com os dados coletados, a Câmara de Senadores apresentou mais controle do tipo patrulha que o do tipo alarme.

Entre os deputados, a hipótese em análise não se confirma integralmente porque o controle do tipo alarme predominou tanto antes como depois do *impeachment*. Cumpre destacar, contudo, que a diferença entre as categorias alarme e patrulha é muito pequena em ambas as casas parlamentares, não havendo grande predomínio de uma sobre a outra em nenhum dos casos analisados.

8.2.2. Hipótese nº 2 – Verificação e análise do caso brasileiro

Nas ocorrências de propostas de fiscalização e controle no Congresso Nacional brasileiro, verifica-se a seguinte distribuição entre controle do tipo alarme e patrulha:

Tabela 8.15 – Quantidade de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	1	8
<i>Pós-impeachment</i>	1	3

Fonte: Elaboração própria.¹¹⁷

Tabela 8.16 – Quantidade de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme e patrulha na Câmara de Deputados do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	6	266
<i>Pós-impeachment</i>	5	116

Fonte: Elaboração própria.¹¹⁸

A hipótese nº 2 se confirma parcialmente quando se analisa o perfil das propostas de fiscalização e controle na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, porquanto, em ambas as casas, o controle do tipo alarme predomina com ampla vantagem sobre seu equivalente do

¹¹⁷ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹¹⁸ Fonte: Elaboração própria com base em: <<https://www.camara.leg.br/busca/ProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

tipo patrulha, seja antes, seja depois do *impeachment*. O predomínio na Câmara dos Deputados é ainda mais significativo quando comparado com o do Senado Federal, uma vez que, entre os deputados, o controle alarme, no pós-*impeachment*, supera o controle patrulha em 23 vezes aproximadamente, chegando a ser quase 45 vezes superior no pré-*impeachment*.

Sobre as convocações de autoridades do tipo alarme e patrulha, obtiveram-se os seguintes números:

Tabela 8.17 – Quantidade de convocações de autoridades do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	13	23
<i>Pós-impeachment</i>	12	75

Fonte: Elaboração própria.¹¹⁹

Tabela 8.18 – Quantidade de convocações de autoridades do tipo alarme e patrulha na Câmara dos Deputados do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	2	61
<i>Pós-impeachment</i>	1	36

Fonte: Elaboração própria.¹²⁰

A hipótese nº 2 se confirma parcialmente quando analisadas as convocações de autoridades na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, uma vez que, em ambas as casas, o controle do tipo alarme é amplamente superior ao do tipo patrulha antes e depois do *impeachment*. Nota-se, inclusive, que a diferença entre alarme e patrulha aumenta depois do *impeachment* nas duas casas, com a quantidade de alarme chegando a ser até 36 vezes a quantidade de patrulha no pós-*impeachment* da Câmara dos Deputados.

Para análise dos requerimentos de informações e dos requerimentos de audiências públicas, organizou-se amostra com confiabilidade e margem de erro de, respectivamente,

¹¹⁹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹²⁰ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

95% e 5%. Os dados referentes aos requerimentos de informações estão disponíveis nos quadros a seguir.

Tabela 8.19 – Quantidade de requerimentos de informações do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	76	160
<i>Pós-impeachment</i>	13	47

Fonte: Elaboração própria.¹²¹

Tabela 8.20 – Quantidade de requerimentos de informações do tipo alarme e patrulha na Câmara dos Deputados do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	155	126
<i>Pós-impeachment</i>	50	30

Fonte: Elaboração própria.¹²²

A análise dos dados dos requerimentos de informações demonstra que a hipótese nº 2 se confirma parcialmente no Senado Federal, com o volume de alarmes superior ao de patrulhas antes e depois do *impeachment*. Na Câmara dos Deputados, contudo, a tendência se inverte: as patrulhas predominam em ambos os períodos, razão por que, entre os deputados brasileiros, a hipótese em questão também é parcialmente confirmada.

No que diz respeito aos requerimentos de audiências públicas, é importante registrar que muitos desses correspondiam a homenagens ou a ajustes a outros requerimentos de audiências públicas, sem representar proposição com perfil de alarme ou patrulha. Nesse contexto, as tabelas e os gráficos a seguir apresentam apenas os números de requerimentos de audiências públicas do tipo alarme ou patrulha identificados na amostra coletada.

¹²¹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹²² Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

Tabela 8.21 – Quantidade de requerimentos de audiências públicas do tipo alarme e patrulha no Senado Federal do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	120	83
<i>Pós-impeachment</i>	45	40

Fonte: Elaboração própria.¹²³

Tabela 8.22. Quantidade de requerimentos de audiências públicas do tipo alarme e patrulha na Câmara dos Deputados do Brasil

Período	Patrulha	Alarme
<i>Pré-impeachment</i>	121	90
<i>Pós-impeachment</i>	72	45

Fonte: Elaboração própria.¹²⁴

Quando se analisam os dados coletados referentes aos requerimentos de audiências públicas, percebe-se o predomínio do controle patrulha antes e depois do juízo político nas duas casas do Congresso Nacional, com as maiores superioridades desse controle em relação ao controle alarme no *pré-impeachment* do Senado Federal e no *pós-impeachment* da Câmara dos Deputados. Nesse instrumento de controle, portanto, a hipótese nº 2 confirma-se apenas para o período posterior ao juízo político, não sendo verdadeira para o período anterior.

8.2.3. Hipótese nº 2 – Diagnóstico

A hipótese nº 2 não se confirmou plenamente em nenhum dos casos analisados, tampouco foi completamente refutada nesses casos. Em todos esses, houve confirmações parciais, seja pelo predomínio do controle do tipo alarme em ambos os períodos – como nos pedidos de informações na Câmara de Deputados do Paraguai, nas convocações de autoridades e nas propostas de fiscalização e controle na Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil, ou mesmo nos requerimentos de informações entre os senadores brasileiros –, seja pelo predomínio do controle tipo patrulha nos requerimentos de audiências públicas nas duas casas do parlamento brasileiro antes e depois do *impeachment*, bem como nos requisição de informações entre os deputados do Brasil.

¹²³ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹²⁴ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

O exposto atesta, portanto, que o exercício do controle legislativo (alarme ou patrulha) tende a apresentar mais relação com o tipo de proposição usado e seus objetivos, independentemente do período em que se realiza esse controle. Na perspectiva comparada, se, por um lado, no Paraguai as intensidades do uso de alarmes ou patrulhas são próximas, não havendo um nítido predomínio de nenhuma dessas tipologias, no Brasil as diferenças são mais nítidas, especialmente nas propostas de fiscalização e controle e nas convocações de autoridades, nas quais a tipologia alarme chega a ser quase 45 vezes mais constatada que a tipologia patrulha.

8.3. Hipótese nº 3 – O controle do tipo alarme foi mais motivado pela mídia antes do *impeachment* que depois do *impeachment*

A fim de verificar essa hipótese, analisam-se as motivações de todos os controles classificados como alarme, as quais foram divididas em duas categorias: 1) motivação com base em informações fornecidas pela mídia e 2) motivação com base em informações não fornecidas pela mídia. A identificação dessas duas categorias é possível ao se analisar as justificativas de cada um dos instrumentos de controle legislativo coletados, considerando-se a motivação com base na mídia apenas quando isso foi explicitamente mencionado pelos autores dos referidos instrumentos.

Como se trata de comparação entre duas categorias em um mesmo período, a análise se desenvolve na comparação do percentual de ocorrências motivadas pela mídia e não motivadas pela mídia, com base no conjunto de ocorrências de controle legislativo do tipo alarme.

8.3.1. Hipótese nº 3 – Verificação e análise do caso paraguaio

No que diz respeito aos pedidos de informações do Parlamento paraguaio, os dados coletados estão disponíveis nas tabelas a seguir:

Tabela 8.23 – Percentuais de pedidos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara de Senadores do Paraguai

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	0	0
<i>Pós-impeachment</i>	62,50%	37,50%

Fonte: Elaboração própria.¹²⁵

¹²⁵ Essa e a próxima tabela são de elaboração própria com base em: <<http://silpy.congreso.gov.py/>>.

Tabela 8.24 – Percentuais de pedidos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara de Deputados do Paraguai

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	16,70%	83,30%
<i>Pós-impeachment</i>	5,27%	94,73%

Fonte: Elaboração própria.

A análise das motivações do controle legislativo do tipo alarme possibilita a identificação de diferenças significativas entre as duas casas do Parlamento paraguaio. Na Câmara de Senadores, sem registros de pedidos de informações no período anterior ao juízo político de Fernando Lugo, por um lado, a mídia foi a principal fonte das informações que motivaram o exercício do referido controle no período posterior a esse juízo: 62,50% do total de alarmes.

Na Câmara dos Deputados, por outro lado, em ambos os períodos analisados, os eventos específicos que motivaram o controle do tipo alarme foram majoritariamente constatados por meio de outros instrumentos diferentes da mídia, pelo menos com base nas justificativas formais dos parlamentares. Nessa casa, a mídia foi mencionada como motivação do controle em 16,70% dos casos no período anterior ao juízo político e em apenas 5,27% dos casos no período posterior, o que, para efeitos de verificação da hipótese nº 3, confirma a assertiva de que o controle legislativo foi mais motivado pela mídia antes que depois do *impeachment* – no caso em análise, a proporção do protagonismo da mídia *pré-impeachment* foi, aproximadamente, três vezes maior que a mídia *pós-impeachment*.

8.3.2. Hipótese nº 3 – Verificação e análise do caso brasileiro

No Brasil, a identificação da mídia nas propostas de fiscalização e controle do tipo alarme está disponível nas tabelas que seguem:

Tabela 8.25 – Percentuais de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	12,50%	87,50%
<i>Pós-impeachment</i>	33,40%	66,60%

Fonte: Elaboração própria.¹²⁶

Tabela 8.26. Percentuais de propostas de fiscalização e controle do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	56,01%	43,99%
<i>Pós-impeachment</i>	36,20%	63,80%

Fonte: Elaboração própria.¹²⁷

A hipótese nº 3 não se confirma quando se analisam os percentuais das propostas de fiscalização e controle do tipo alarme no Senado Federal, uma vez que o uso da mídia foi quase três vezes maior, em termos proporcionais, no período posterior ao *impeachment* quando comparado ao período anterior a esse juízo (33,40% contra 12,50%).

Na Câmara dos Deputados, contudo, a hipótese se confirma com o protagonismo da mídia no controle do tipo alarme, sendo pouco mais de 20% superior no período *pré-impeachment* em relação ao *pós-impeachment* (56,01% contra 36,20%). O protagonismo da mídia entre os deputados federais antes do *impeachment* é tão significativo que o percentual das informações dela provenientes foi superior, inclusive, ao percentual das informações provenientes de outras fontes (56,01% contra 43,99%).

Em relação à importância da mídia nas convocações de autoridades no Parlamento brasileiro, apresentam-se as seguintes tabelas:

Tabela 8.27 – Percentuais de convocações de autoridades do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	56,52%	43,48%
<i>Pós-impeachment</i>	44,00%	56,00%

Fonte: Elaboração própria.¹²⁸

Tabela 8.28 – Percentuais de convocações de autoridades do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil

¹²⁶ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹²⁷ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

¹²⁸ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	70,49%	29,51%
<i>Pós-impeachment</i>	47,20%	52,80%

Fonte: Elaboração própria.¹²⁹

Dos dados obtidos das convocações de autoridades do tipo alarme depreende-se que a mídia foi mais importante antes que depois do *impeachment* em ambas as casas do Congresso Nacional. O predomínio do alarme com mídia no *pré-impeachment* em relação ao seu equivalente no *pós-impeachment* foi mais significativo na Câmara dos Deputados, com vantagem pouco acima dos 20% (70,49% contra 47,20%), ao passo que, no Senado Federal, essa diferença foi de, aproximadamente, 12,50% (56,52% contra 44%).

Nas duas casas também foi possível constatar, antes do *impeachment*, que a mídia motivou mais alarmes que outros meios, com a diferença na Câmara dos Deputados chegando a pouco mais de 40% (70,49% de alarmes com mídia contra 29,51% de alarmes sem mídia), ao passo que, no Senado Federal, a diferença foi de 13,04% (56,52% de alarmes com mídia contra 43,48% de alarmes sem mídia).

Em relação à importância da mídia para os requerimentos de informações do tipo alarme, apresentam-se as tabelas a seguir:

Tabela 8.29 – Percentuais de requerimentos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	43,20%	56,80%
<i>Pós-impeachment</i>	19,15%	80,85%

Fonte: Elaboração própria.¹³⁰

Tabela 8.30 – Percentuais de requerimentos de informações do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil

¹²⁹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

¹³⁰ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	39,06%	60,94%
<i>Pós-impeachment</i>	20,00%	80,00%

Fonte: Elaboração própria.¹³¹

A hipótese nº 3 também se confirma quando se analisam os dados coletados na amostra dos requerimentos de informações apresentados em ambas as casas do Congresso Nacional. Conquanto os requerimentos de informações não motivados pela mídia predominem sobre os motivados pela mídia nos dois períodos observados, há, quando se analisam apenas os requerimentos motivados pela mídia, nítida tendência desses serem mais frequentes, em números percentuais, antes do *impeachment*. Entre os senadores, a mídia motiva 43,20% dos requerimentos de informações do tipo alarme antes do juízo político contra 19,15% no período posterior, ao passo que, entre os deputados, os números são, respectivamente, 39,06% e 20%.

Por fim, em relação aos requerimentos de audiências públicas, apresentam-se os seguintes percentuais coletados da amostra obtida:

Tabela 8.31 – Percentuais de requerimentos de audiências públicas do tipo alarme (com mídia e sem mídia) no Senado Federal do Brasil

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	20,48%	79,52%
<i>Pós-impeachment</i>	7,50%	92,50%

Fonte: Elaboração própria.¹³²

Tabela 8.32 – Percentuais de requerimentos de audiências públicas do tipo alarme (com mídia e sem mídia) na Câmara dos Deputados do Brasil

Período	Alarme com mídia	Alarme sem mídia
<i>Pré-impeachment</i>	18,88%	81,12%
<i>Pós-impeachment</i>	17,70%	82,30%

Fonte: Elaboração própria.¹³³

¹³¹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

¹³² Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹³³ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

A hipótese nº 3 também se confirma quando se analisa a amostra de requerimentos de audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal brasileiros, com a mídia sendo mais usada, em números percentuais, como justificativa para o exercício do controle do tipo alarme antes do *impeachment* se comparado ao período posterior ao *impeachment*. Na Câmara dos Deputados, contudo, a diferença entre os percentuais foi pequena (18,88% no período anterior e 17,70% no período posterior), à medida que a diferença mais significativa foi constatada no Senado Federal (20,48% no período anterior e 7,5% no período posterior).

8.3.3. Hipótese nº 3 – Diagnóstico

A hipótese nº 3 foi confirmada na maioria das análises do caso brasileiro, visto que, exceto nas propostas de fiscalização e controle apresentadas por senadores, todos os demais instrumentos de controle do tipo alarme, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, foram mais motivados pela mídia, em números percentuais, antes do *impeachment* que depois do *impeachment*. Em algumas situações, o controle pré-*impeachment* motivado pela mídia predominou, inclusive, sobre o controle pré-*impeachment* não motivado pela mídia, como no caso das convocações de autoridades na Câmara dos Deputados, as quais alcançaram 70,49% do total desse período.

O grande protagonismo da mídia como motivadora para o exercício do controle legislativo antes do *impeachment* de Dilma Rousseff, contudo, é relativizado quando se analisa o controle legislativo anterior ao juízo político de Fernando Lugo. Na Câmara de Senadores do Paraguai, a inexistência de pedidos de informações no período anterior ao referido juízo político de Fernando Lugo impossibilita a verificação adequada da hipótese nessa casa legislativa.

Na Câmara de Deputados paraguaios, por sua vez, a hipótese se confirma, com a mídia sendo quase três vezes mais usada, em números percentuais, como motivação para o controle do tipo alarme no período anterior ao *impeachment* quando comparada com a mídia do período posterior ao *impeachment* (16,70% de mídia no período anterior e 5,27% no período posterior).

O exposto demonstra, portanto, que, mesmo com as nuances no caso paraguaio e a exceção apresentada no caso brasileiro, é possível afirmar que a mídia teve função importante para motivar os controles legislativos do tipo alarme antes dos juízos políticos de Dilma

Rousseff e Fernando Lugo, com essa importância sendo diminuída no período posterior à perda dos mandatos dos referidos presidentes.

8.4. Hipótese nº 4 – A proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos neoaliados e dos partidos não-aliados foi maior antes do *impeachment* que depois do *impeachment*; e Hipótese nº 5 – A proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos aliados foi menor antes do *impeachment* que depois do *impeachment*

A análise das hipóteses nº 4 e nº 5 é possível quando se observam os percentuais de controle legislativo exercido pelos partidos políticos com representação nos parlamentos de Paraguai e Brasil, conforme os conceitos estabelecidos de aliados, neoaliados e não-aliados, nos períodos anterior e posterior aos juízos políticos de Fernando Lugo e Dilma Rousseff. Os referidos percentuais são calculados com base no total de ocorrências dos instrumentos de controle selecionados nos dois períodos em questão, sem haver distinção dos instrumentos de tipo alarme e de tipo patrulha.

8.4.1. Hipóteses nº 4 e nº 5 – Verificação e análise do caso paraguaio

Sobre os percentuais de pedidos de informações encaminhados por partidos aliados, neoaliado (apenas o PLRA foi identificado nessa categoria) e não-aliados no Parlamento paraguaio, antes e depois do juízo político de Fernando Lugo, apresentam-se as tabelas e os gráficos a seguir.

Tabela 8.33 – Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara de Senadores do Paraguai

Classificação	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)
Não-aliado	0,00%	52,94%
Neoaliado protagonista	0,00%	11,76%
Aliado e não-aliado	0,00%	23,54%
Não-aliado e não-aliado	0,00%	5,88%
Neoaliado protagonista e não-aliado	0,00%	5,88%
Total	0,00%	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹³⁴

Tabela 8.34 – Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara de Deputados do Paraguai

¹³⁴ Essa e a tabela seguintes são de elaboração própria com base em: <<http://silpy.congreso.gov.py/>>.

Classificação	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)
Não-aliado	55,56%	85,13%
Neoaliado protagonista	22,22%	10,81%
Não-aliado e não-aliado	22,22%	1,36%
Neoaliado protagonista e não-aliado	0,00%	2,70%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Por não ter ocorrências de controle legislativo no período anterior ao juízo político de Fernando Lugo, a Câmara de Senadores paraguaia apresenta dados que não possibilitam a aferição da hipótese nº 4, sendo importante registrar que, no momento posterior ao referido juízo, foram identificados pedidos de informações do partido neoaliado protagonista e de partidos não-aliados. Nessa câmara, tampouco é possível validar a hipótese nº 5, uma vez que não foram constatados pedidos de informações de partidos aliados – isoladamente, sem associação com outros partidos – nem mesmo no período posterior ao juízo político em questão.

Importante perceber, contudo, que, no período posterior ao referido juízo, os senadores dos partidos não-aliados foram responsáveis por quase 60% de todos os pedidos de informes apresentados nessa casa parlamentar, seja de maneira isolada (52,94%), seja em parceria com outros partidos de mesmo perfil não-aliado (5,88%). Quando apresentaram pedidos de informes em parceria com partidos aliados, os não-aliados participaram de 25,54% das iniciativas no pós-*impeachment*, o que, para fins de somatório, permite auferir que os partidos não-aliados participaram, individual ou coletivamente, de 84,36% de todos os pedidos de informes apresentados no referido período.

Os senadores do partido neoaliado protagonista apresentaram 11,76% dos pedidos de informações após o *impeachment* de modo isolado, e ainda tiveram 5,88% dessas proposições apresentadas com partidos não-aliados. A participação do partido neoaliado protagonista nas autorias das referidas proposições nesse período, isolada ou em parceria com partidos não-aliados, portanto, foi de 17,64%, mais de quatro vezes inferior às combinações de participação dos partidos não-aliados.

Quando se analisa a Câmara de Deputados paraguaia, percebe-se que a hipótese nº 5 tampouco se confirma, uma vez que não existem registros de quaisquer pedidos de informações de partidos aliados, seja individualmente, seja em parceria com outros partidos. Em relação à hipótese nº 4, constata-se sua validação com ressalvas, porquanto o percentual

de controle legislativo dos partidos aliados, quando exercido por mais de um partido dessa categoria, e do partido neoaliado protagonista individualmente foi maior antes que depois do juízo político de Fernando Lugo. Contudo, há um pequeno acréscimo dos percentuais de controle do partido neoaliado protagonista quando exercido em conjunto com partidos não-aliados, variando de 0% no pré-*impeachment* para 2,70% no pós-*impeachment*, o que não confirma a hipótese em tela.

A hipótese nº 4 tampouco se confirma quando se analisa o nível de controle dos partidos não-aliados, exercido individualmente. Percebe-se que esse nível, que já era o maior entre todos no período anterior, com 55,56%, foi consideravelmente maior depois do referido juízo, com acréscimo próximo aos 30%, sendo quase 75% superior ao controle exercido pelo partido neoaliado protagonista após o *impeachment* (85,13% contra 10,81%).

8.4.2. Hipóteses nº 4 e nº 5 – Verificação e análise do caso brasileiro

No Congresso Nacional brasileiro, constataram-se os seguintes percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas pelos partidos aliados, pelos não-aliados e pelos neoaliados.

Tabela 8.35 – Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados no Senado Federal do Brasil

Classificação	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)
Não-aliado	66,666%	25,00%
Aliado	0,00%	75,00%
Neoaliado protagonista	22,222%	0,00%
Neoaliado coadjuvante relativo	11,111%	0,00%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹³⁵

Tabela 8.36 – Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Classificação	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)
----------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

¹³⁵ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

Aliado	8,45%	19,00%
Comissão	1,48%	1,66%
Não-aliado	56,61%	38,01%
Neo coadjuvante pleno	20,22%	22,31%
Neo coadjuvante relativo	1,48%	0,84%
Neo protagonista	11,76%	18,18%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹³⁶

A análise dos dados das propostas de fiscalização e controle pelos senadores brasileiros confirma a hipótese nº 4, uma vez que tanto partidos não-aliados, como partidos neoaliados, diminuíram seu percentual de apresentação dessa proposição após o *impeachment* de Dilma Rousseff, quando comparado com o período anterior. O neoaliado coadjuvante relativo e o neoaliado protagonista diminuíram seus percentuais de, respectivamente, 11,11% e 22,22% para 0% e 0%.

O decréscimo do percentual de controle dos senadores de partidos não-aliados é ainda mais significativo, saindo de 66,666% no período anterior para 25% no posterior ao *impeachment*. Tal decréscimo apenas não é mais acentuado que o acréscimo no nível de controle dos senadores de partidos aliados, que variaram de 0% para 75%, o que possibilita a validação da hipótese nº 5 no Senado Federal.

Na Câmara dos Deputados, contudo, a hipótese nº 4 não se confirma integralmente porque os partidos neoaliados coadjuvantes plenos e o partido neoaliado protagonista tiveram mais participação percentual nas propostas de fiscalização e controle após o *impeachment*. O nível de controle dos partidos não-aliados entre os deputados, contudo, corrobora a assertiva dessa hipótese, sendo, à semelhança dos percentuais constatados no Senado, inversamente proporcional ao nível dos partidos aliados, que variaram de 8,45% para 19% no período analisado, confirmando o disposto na hipótese nº 5.

Os dados referentes às convocações de autoridades por deputados e senadores brasileiros estão disponíveis nas tabelas a seguir:

¹³⁶ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoes/Web/pesquisaAvancada>>.

Tabela 8.37 – Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados no Senado Federal do Brasil

Classificação	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)
Aliado	8,57%	60,92%
Comissão	2,85%	0,00%
Não-aliado	71,42%	13,79%
Neo coadjuvante pleno	2,85%	1,15%
Neo coadjuvante pleno e não-aliado	2,85%	1,15%
Neo protagonista	2,85%	3,44%
Neo protagonista e não-aliado	8,57%	1,15%
Aliado e não-aliado	0,00%	8,04%
Aliado e neo coadjuvante pleno	0,00%	1,15%
Aliado e neo protagonista	0,00%	2,30%
Aliado, neo protagonista e neo coadjuvante pleno	0,00%	3,44%
Neo coadjuvante relativo	0,00%	3,44%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹³⁷

Tabela 8.38 – Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos aliados, neoaliados e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Classificação	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)
Aliado	6,55%	78,37%
Não-aliado	86,88%	16,22%
Neo coadjuvante pleno	3,27%	5,41%
Neo protagonista	1,65%	0,00%
Líderes	1,65%	0,00%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹³⁸

A hipótese nº 4 se confirma parcialmente quando se analisam os dados referentes às convocações de autoridades no Senado Federal brasileiro, uma vez que decresce tanto o nível

¹³⁷ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹³⁸ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoes> Web/pesquisaAvancada>.

de controle de partidos neoaliados coadjuvantes plenos, como o dos partidos não-aliados – esse com diferença significativa, variando de 71,42% antes para 13,79% depois do *impeachment*.

O desempenho do partido neoaliado coadjuvante relativo e do partido neoaliado protagonista no Senado Federal, contudo, é oposto à assertiva da hipótese nº 4, havendo leve crescimento do percentual de convocações de autoridades originárias desses partidos no referido período. Destaca-se, nessa casa parlamentar, a grande variedade de combinações de autorias das proposições em análise entre partidos aliados, neoaliados e não-aliados, as quais tenderam a apresentar mais convocações depois do *impeachment*, exceto na combinação de autoria entre neoaliados coadjuvantes plenos e não-aliados, bem como entre o neoaliado protagonista e não-aliados, que predominaram antes do *impeachment*.

Na Câmara dos Deputados, a hipótese nº 4 tampouco pode ser integralmente confirmada, porquanto o nível de convocações de autoridades pelos partidos neoaliados coadjuvantes plenos subiu de 3,27% para 5,41%. Nas demais tendências, contudo, a hipótese se confirma, havendo significativo decréscimo do nível dos partidos não-aliados (de 86,88% para 16,22%) e decréscimo sutil do nível do partido neoaliado protagonista (de 1,65% para 0%).

Em ambas as casas do Congresso Nacional, constata-se significativa variação ascendente dos níveis de convocações de autoridades realizadas por partidos aliados. No Senado Federal, a variação foi de 8,57% para 60,92%; na Câmara dos Deputados, de 6,55% para 78,37%. Os dados apresentados, portanto, permitem a validação da hipótese nº 5.

Já no que diz respeito aos requerimentos de informações apresentados no Congresso Nacional, elaboram-se as seguintes tabelas:

Tabela 8.39 – Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados no Senado Federal do Brasil

Classificação	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)
Aliado	26,16%	46,66%
Comissão	11,81%	30,00%
Não-aliado	49,79%	13,33%
Não-aliado, neo coadjuvante pleno e neo coadjuvante relativo	0,42%	0,00%
Neo coadjuvante pleno	4,22%	3,33%

Neo coadjuvante relativo	0,42%	1,66%
Neo protagonista	7,17%	3,33%
Aliado e não-aliado	0,00%	1,66%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹³⁹

Tabela 8.40 – Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Classificação	Pré-impeachment (%)	Pós-impeachment (%)
Aliado	8,54%	8,75%
Comissão	7,83%	15,00%
Não-aliado	58,00%	32,50%
Neo coadjuvante pleno	16,02%	37,50%
Neo coadjuvante relativo	1,78%	1,25%
Neo protagonista	7,47%	5,00%
Neo coadjuvante pleno e neo coadjuvante relativo	0,36%	0,00%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹⁴⁰

¹³⁹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹⁴⁰ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoes/Web/pesquisaAvancada>>.

A análise dos requerimentos de informações apresentados pelos senadores brasileiros não possibilita a validação da hipótese nº 4 integralmente porque o partido neoaliado coadjuvante relativo aumentou seu nível de controle de 0,42% para 1,66% no período em questão. As demais tendências, contudo, estão de acordo com o disposto nessa hipótese, com os níveis de requerimentos dos neoaliados coadjuvantes plenos variando de 4,22% para 3,33%, do neoaliado protagonista variando de 7,17% para 3,33%, e dos não-aliados, de 49,79% para 13,33%.

À semelhança do que se constata nos níveis das propostas de fiscalização e controle e das convocações de autoridades, os níveis de requerimentos de informações de partidos aliados apresentam tendência inversamente proporcional à dos partidos não-aliados, porquanto a intensidade dos requerimentos dos aliados aumentou de 26,16% para 46,66%, o que confirma a hipótese nº 5. Destaca-se da análise, também, o aumento da participação dos requerimentos de autoria das comissões da casa, que representam 11,81% do total antes do *impeachment* e passam a representar 30% no período posterior a esse julgamento político.

Na Câmara dos Deputados, são os partidos neoaliados coadjuvantes plenos que apresentam desempenho oposto ao que se enuncia na hipótese nº 4, com variação de 16,02% para 37,50% no período em questão. Os dados dos demais partidos neoaliados, por sua vez, validam a referida hipótese, com o nível do neoaliado coadjuvante relativo diminuindo de 1,78% para 1,25%, e o do neoaliado protagonista, de 7,47% para 5%.

Os requerimentos de informações apresentados por deputados não-aliados também confirmam a hipótese nº 4, com seus níveis decrescendo de 58% para 32,50%. O acréscimo dos níveis dos partidos aliados é bastante sutil entre os deputados, menos de 1% (8,54% para 8,75%), possibilitando a validação da hipótese nº 5. Importante destacar, também, o aumento no percentual dos requerimentos apresentados pelos colegiados das comissões, à semelhança do que se constata na análise dos requerimentos de senadores – as comissões de deputados aumentaram os níveis de requerimentos de informações de 7,83%, no pré-*impeachment*, para 15% no pós-*impeachment*.

Por fim, a análise dos requerimentos de audiências públicas pode ser realizada com base nas tabelas a seguir:

Tabela 8.41 – Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos aliados, neolaliado e não-aliados no Senado Federal do Brasil

Classificação	Pré-impeachment (%)	Pós-impeachment (%)
Aliado	31,68%	37,65%
Aliado e aliado	0,99%	0,00%
Aliado e não-aliado	2,47%	3,53%
Aliado e neo coadjuvante relativo	1,48%	2,35%
Aliado, neo coadjuvante pleno e não-aliado	0,99%	0,00%
Comissão	0,49%	1,22%
Não-aliado	25,75%	22,35%
Não-aliado e não-aliado	1,98%	0,00%
Neo coadjuvante pleno e não-aliado	1,98%	0,00%
Neo coadjuvante pleno, neo coadjuvante relativo e não-aliado	0,49%	0,00%
Neo coadjuvante relativo	13,36%	1,22%
Neo coadjuvante relativo e não-aliado	2,47%	1,22%
Neo protagonista	10,89%	8,23%
Neo coadjuvante pleno.	0,00%	15,29%

Aliado e neo protagonista	0,00%	3,53%
Outras combinações	4,95%	3,57%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹⁴¹

Tabela 8.42 – Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos aliados, neoaliado e não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Classificação	Pré- <i>impeachment</i> (%)	Pós- <i>impeachment</i> (%)
Aliado	21,61%	35,48%
Não-aliado	51,27%	47,58%
Neo coadjuvante pleno	16,95%	8,86%
Neo coadjuvante relativo	5,51%	4,04%
Neo protagonista	4,66%	4,04%
Total	100,00 %	100,00%

Fonte: Elaboração própria.¹⁴²

No caso dos requerimentos de audiências públicas apresentados no Senado Federal, a hipótese nº 4 se confirma quando se analisa o nível do desempenho do partido neoaliado protagonista, do partido neoaliado coadjuvante relativo e dos partidos não-aliados, todos com níveis de controle menor depois do *impeachment* quando comparado ao período anterior. A hipótese não se confirma, no entanto, quando se analisa o nível de controle dos neoaliados coadjuvantes plenos, que saiu de nenhuma ocorrência antes do *impeachment* para 15,29% do total no período posterior.

Novamente, valida-se a hipótese nº 5 quando se analisam os requerimentos de audiências públicas de partidos aliados no Senado Federal, que variaram de 31,68% para 37,65%. Tal tendência é inversamente proporcional à dos partidos não-aliados, que variaram de 51,27% para 47,58%. Destaca-se no Senado Federal, também, o grande número de autorias de requerimentos combinadas entre aliados, neoaliados e não-aliados, com nítida tendência

¹⁴¹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹⁴² Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoes> Web/pesquisaAvancada>.

das combinações entre neoaliados e não-aliados serem mais intensas antes que depois do *impeachment*, mesmo que sutilmente.

Na Câmara dos Deputados, além das combinações de autorias serem bem menos variadas que as suas equivalentes no Senado Federal, constata-se que a hipótese nº 4 se confirma integralmente: todos os partidos neoaliados e os não-aliados apresentam mais intensidade na apresentação dos requerimentos de audiências públicas no período anterior ao *impeachment*, com tendência ao equilíbrio no nível do neoaliado protagonista (menos de 1% de diferença).

A diferença mais nítida entre os períodos diz respeito ao nível de requerimentos de audiências públicas dos partidos aliados, que aumenta pouco mais de 60% no pós-*impeachment*, variando de 21,61% para 35,48%. Os referidos dados, portanto, novamente possibilitam a validação da hipótese nº 5.

8.4.3. Hipóteses nº 4 e nº 5 – Diagnóstico

A hipótese nº 4 não se confirma plenamente quando se analisam os dados de Brasil e Paraguai registrados. A semelhança entre os países pode ser percebida, principalmente, no declínio do nível de requerimentos de informações/pedidos de informações dos partidos neoaliados protagonistas nas respectivas Câmaras de Deputados após os juízos políticos de Dilma Rousseff e Fernando Lugo.

Outra semelhança entre Brasil e Paraguai são as ocorrências de combinações de autorias de proposições entre aliados, neoaliados e não-aliados. A diversidade dessas combinações, contudo, é mais intensa no caso brasileiro se comparado ao paraguaio.

O caso paraguaio destaca-se por significativa divergência com o disposto na hipótese nº 4, seja pela inexistência de registros de pedidos de informações no período anterior ao *impeachment* na Câmara de Senadores (o que proporcionou mais controle legislativo por parte de todos os perfis de partidos no pós-*impeachment*), seja pelo crescimento vertiginoso do controle legislativo de não-aliados na Câmara de Deputados no pós-*impeachment*.

Os não-aliados no Brasil, contudo, sempre tiveram mais níveis de controle antes que depois do juízo político de Dilma Rousseff, nas duas casas do Congresso Nacional. Como contraponto, percebe-se tendência inversamente proporcional dos partidos aliados em todos os casos analisados, com percentual maior de controle legislativo no pós-*impeachment*,

possibilitando a validação integral da hipótese nº 5 entre os parlamentares brasileiros – no Congresso paraguaio, não foram constatados pedidos de informações de autoria exclusiva de parlamentares aliados, o que não permite a verificação dessa hipótese naquele país.

Se as tendências de aliados e não-aliados são bem definidas no Brasil, percebem-se mais variações no exercício do controle legislativo dos partidos neoaliados do país. Quando analisados apenas os neoaliados individualmente, sem a combinação desses com partidos de outras categorias (aliados, não-aliados ou mesmo mais um de neoaliado juntos), a maioria desses também se aproxima do enunciado da hipótese nº 4, uma vez que, de todas as oito possibilidades de exercício do controle legislativo identificadas na pesquisa (propostas de fiscalização e controle, convocações de autoridades, requerimentos de informações e requerimentos de audiências públicas, nas duas casas do Congresso Nacional), a distribuição das intensidades dos controles dos neoaliados brasileiros realiza-se da seguinte maneira:

- a) neoaliado protagonista – seis vezes foi mais intenso antes do *impeachment* e apenas duas vezes, depois do *impeachment*;
- b) neoaliado coadjuvante relativo – cinco vezes foi mais atuante antes do *impeachment* e apenas duas vezes foi mais atuante depois do *impeachment*, com uma verificação sem ocorrência de controle exercido por essa categoria individualmente (convocação de autoridades na Câmara dos Deputados); e
- c) neoaliados coadjuvantes plenos – três vezes foram mais atuantes antes do *impeachment*, quatro vezes foram mais atuantes depois do *impeachment* e, em uma ocasião, não houve registro de controle exercido por essa categoria individualmente (proposta de fiscalização e controle no Senado Federal).

Mesmo com nuances, neoaliado protagonista e neoaliado coadjuvante relativo apresentam, portanto, desempenho que se aproxima daquele dos partidos não-aliados quando se comparam os períodos anterior e posterior ao *impeachment* de Dilma Rousseff. Os partidos neoaliados coadjuvantes plenos, por sua vez, apresentam desempenho mais difuso, com ligeira aproximação daquele dos partidos aliados.

8.5. Hipótese nº 6 – Entre os partidos não-aliados, o do candidato que ficou em segundo lugar nas eleições presidenciais vencidas pelo presidente da República impedido foi o que apresentou maior variação percentual de controle legislativo do período anterior para o posterior ao *impeachment*

A análise da hipótese nº 6 é possível quando se observam os percentuais de controle legislativo exercido por ANR e PSDB – cujos candidatos ficaram em segundo lugar nos pleitos presidenciais vencidos por Fernando Lugo e Dilma Rousseff respectivamente – em comparação com os demais partidos políticos não-aliados com representação nos parlamentos de Paraguai e Brasil, em consonância com a tipologia para diferenciação dos partidos políticos estabelecida na tese proposta. Os referidos percentuais, a serem observados nos períodos anterior e posterior aos juízos políticos dos presidentes supracitados, são calculados com base no total de ocorrências dos instrumentos de controle dos partidos não-aliados nos dois períodos em questão, sem haver distinção dos instrumentos de tipo alarme e de tipo patrulha.

8.5.1. Hipótese nº 6 – Verificação e análise do caso paraguaio

Em relação aos dados específicos dos pedidos de informações de autoria de parlamentares de partidos não-aliados no Congresso paraguaio, apresentam-se as tabelas a seguir:

Tabela 8.43 – Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos não-aliados na Câmara de Senadores do Paraguai

Partido	Pré-impeachment (%)	Pós-impeachment (%)	Variação (%)
ANR	0%	78%	78%
FG	0%	11%	11%
UNACE	0%	11%	11%
Total	0%	100%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁴³

Tabela 8.44 – Percentuais de pedidos de informações apresentados por partidos não-aliados na Câmara de Deputados do Paraguai

Partido	Pré-impeachment (%)	Pós-impeachment (%)	Variação (%)
ANR	20%	84%	64%
UNACE	80%	6,34%	73,66%
AP	0%	3,17%	3,17%

¹⁴³ Essa e a tabela seguintes são de elaboração própria com base em: <<http://silpy.congreso.gov.py/>>.

Independente	0%	4,76%	4,76%
PPQ	0%	1,58%	1,58%
Total	100%	100%	-

Fonte: Elaboração própria.

Os dados supracitados demonstram que a hipótese nº 6 se confirma na Câmara de Senadores paraguaios, uma vez que, de um período *pré-impeachment* sem apontamentos de solicitações de informações, o período *pós-impeachment* teve 78% de registros de pedidos cujas autorias foram de parlamentares da ANR. Os outros dois dados de partidos não-aliados no *pós-impeachment* dizem respeito à UNACE, grupo dissidente do Partido Colorado, e da Frente Guasú, ambos com 11% do total das demandas de informes de senadores no espaço de tempo em questão.

Na Câmara de Deputados, contudo, a hipótese não se confirma porque a maior variação percentual pode ser constatada nos pedidos de informações de autoria de parlamentares da UNACE (73,66%), com significativa diminuição do percentual do pré para o *pós-impeachment*. A ANR tem a segunda maior variação percentual (64%), mas com tendência inversamente proporcional à da UNACE: os deputados colorados clássicos aumentaram significativamente sua intensidade de controle no *pós-impeachment*, sendo a bancada que mais o exerceu nesse período, com 84% do total.

8.5.2. Hipótese nº 6 – Verificação e análise do caso brasileiro

A discriminação dos percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por parlamentares de partidos não-aliados brasileiros está disponível nas tabelas a seguir:

Tabela 8.45 – Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil

Partido	Pré- <i>impeachment</i> (%)	Pós- <i>impeachment</i> (%)	Varição (%)
PSDB	33%	0%	33%
PTB	33%	0%	33%
DEM	17%	0%	17%
PSB	17%	0%	17%
Podemos	0%	100%	100%
Total	100%	100%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁴⁴

Tabela 8.46 – Percentuais de propostas de fiscalização e controle apresentadas por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Partido	Pré-<i>impeachment</i> (%)	Pós-<i>impeachment</i> (%)	Variação (%)
DEM	21,56%	15,22%	6,34%
PPS	28,75%	2,18%	26,56%
PSB	3,27%	23,92%	20,65%
PSC	5,23%	4,30%	0,93%
PSDB	26,14%	8,70%	17,44%
PSOL	0,65%	2,18%	1,53%
PTB	1,30%	15,22%	13,92%
PT do B	1,30%	0%	1,30%
PTN	1,96%	0%	1,96%
PV	2,66%	0%	2,66%
Rede	0,65%	0%	0,65%
Solidariedade	5,88%	4,35%	1,53%
Sem partido	0,65%	0%	0,65%
Total	100%	100%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁴⁵

A hipótese nº 6 não se confirma entre os senadores não-aliados, uma vez que a maior variação percentual foi do Podemos, que não teve nenhuma proposta de fiscalização e controle antes do *impeachment*, por um lado, mas, por outro lado, foi o único partido não-aliado a apresentar essa proposição após o *impeachment* – com uma ocorrência apenas. Quando analisado apenas o período anterior ao juízo político, PSDB e PTB foram os dois partidos não-aliados que mais apresentaram as referidas propostas, com 33% cada um.

Se no Senado apenas quatro partidos não-aliados apresentaram propostas de fiscalização e controle antes do *impeachment* e um após esse julgamento, na Câmara dos Deputados a quantidade de não-aliados atuantes foi bem mais significativa – 12 partidos no total. As maiores variações percentuais entre os períodos foram do PPS e do PSB, com 26,56% e 20,65% respectivamente, embora esses partidos tenham apresentado tendência inversamente proporcional, com diminuição da intensidade do PPS e aumento da referente ao PSB.

¹⁴⁴ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

¹⁴⁵ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

O PSDB tem a terceira maior variação percentual de propostas de fiscalização e controle da Câmara dos Deputados, com 17,44%. À semelhança do PPS, os deputados do PSDB foram, em termos percentuais, bem mais atuantes antes que depois do *impeachment*, com 26,14% 11,70% do total desses dois períodos respectivamente.

As tabelas a seguir apresentam os percentuais de convocações de autoridades realizadas por parlamentares brasileiros não-aliados:

Tabela 8.47 – Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil

Partido	Pré- <i>impeachment</i> (%)	Pós- <i>impeachment</i> (%)	Variação (%)
PSDB	36%	27,27%	8,73%
PSC	4%	0%	4%
DEM	36%	0%	6%
PPS	4%	0%	4%
PSB	0%	27,27%	27,27%
Rede	0%	45%	45%
PSOL	12%	0%	12%
PTB	8%	0%	8%
Total	100%	100%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁴⁶

Tabela 8.48 – Percentuais de convocações de autoridades apresentadas por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Partido	Pré- <i>impeachment</i> (%)	Pós- <i>impeachment</i> (%)	Variação (%)
DEM	28,30%	0,00%	28,30%
PEN	2,57%	0,00%	2,57%
PPS	22,64%	0,00%	22,64%
PSC	3,77%	0,00%	3,77%
PSDB	28,30%	0,00%	28,30%
PSOL	7,55%	33,34%	25,79%
PT do B	2,57%	0,00%	2,57%
Solidariedade	4,30%	0,00%	4,30%
Podemos	0,00%	16,66%	16,66%
PTB	0,00%	33,34%	33,34%

¹⁴⁶ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

Rede	0,00%	16,66%	16,66%
Total	100%	100%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁴⁷

A hipótese não se confirma quando se analisam as convocações de autoridades, nem no Senado Federal, nem na Câmara dos Deputados. Entre os senadores, as maiores variações foram, respectivamente, da Rede (45%) e do PSB (27,27%), ambas no sentido ascendente, com mais participação percentual depois que antes do *impeachment*. O PSDB foi o quarto partido com maior variação entre os não-aliados, com 8,73%, no sentido descendente (mais controle antes que depois do *impeachment*), tendo ficado imediatamente atrás do PSOL (sentido descendente, com 12%) e praticamente empatado com o PTB (sentido descendente, com 8%).

Na Câmara dos Deputados, a maior variação foi constatada no PTB (ascendente, 33,34%). O PSDB e o DEM foram os partidos não-aliados com a segunda maior variação, com 28,30% cada, em sentido descendente. Enquanto, entre os deputados, os petebistas apenas apresentaram convocações de autoridades depois do *impeachment*, os tucanos e os democratas tão somente o fizeram antes do referido julgamento político. O PSOL, novamente, aparece com a terceira maior variação, com 25,79% no sentido ascendente.

Em relação aos percentuais dos requerimentos de informações de autoria dos parlamentares não-aliados, apresentam-se as tabelas que seguem.

Tabela 8.49 – Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil

Partido	Pré- <i>impeachment</i> (%)	Pós- <i>impeachment</i> (%)	Varição (%)
DEM	8,62%	0,00%	8,62%
PL*	0,86%	0,00%	0,86%
PMN	1,72%	0,00%	1,72%
PPS	0,86%	0,00%	0,86%
PSB	6,04%	50%	43,96%
PSC	0,86%	0,00%	0,86%
PSDB	71,55%	25%	46,55

¹⁴⁷ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoes>> Web/pesquisaAvancada.

PSOL	4,31%	0,00%	4,31%
PTB	5,18%	25%	19,82%
Total	100,00%	100,00%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁴⁸

Tabela 8.50 – Percentuais de requerimentos de informações apresentados por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Partido	Pré-impeachment (%)	Pós-impeachment (%)	Variação (%)
DEM	8,03%	19,23%	11,02%
PEN	0,61%	0,00%	0,61%
PPS	16,05%	3,85%	12,20%
PSB	2,47%	15,38%	12,91%
PSC	34,56%	3,85%	30,71%
PSDB	24,07%	15,38%	8,69%
PSOL	3,08%	11,53%	8,45%
PT do B	1,24%	0,00%	1,24%
PV	6,19%	11,53%	5,34%
Solidariedade	3,70%	3,85%	0,15%
Podemos	0,00%	7,70%	7,70%
Rede	0,00%	3,85%	3,85%
PTB	0,00%	3,85%	3,85%
Total	100,00%	100,00%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁴⁹

A análise dos dados referentes aos requerimentos de informações apresentados por partidos não-aliados no Senado Federal vai ao encontro do que dispõe a hipótese nº 6, porquanto o PSDB foi o partido da referida categoria com maior variação percentual no período em questão (46,55%, sentido descendente). A segunda maior variação diz respeito ao PSB, com 43,96%, mas em sentido ascendente, oposto ao do PSDB – nesse mesmo sentido vem a terceira maior variação, a do PTB, com 19,82%.

A hipótese nº 6, contudo, não se confirma entre os deputados, com as maiores variações sendo do PSC (30,71%, sentido descendente), do PSB (12,91%, sentido ascendente)

¹⁴⁸ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

* O sítio eletrônico do Senado Federal apresenta, em algumas proposições, diferença entre parlamentares do PR e do PL mesmo antes do *impeachment* de Dilma Rousseff, razão por que, para fins metodológicos, considerou-se o PR como partido aliado e o PL como partido não-aliado.

¹⁴⁹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada>>.

e do PPS (12,91%, sentido descendente). O PSDB apresenta a quinta maior variação (8,69%, sentido descendente), antecedida pela do DEM (11,02%, sentido ascendente).

Por fim, registram-se, nas tabelas a seguir, os dados obtidos dos requerimentos de audiências públicas cujas autorias são de parlamentares de partidos não-aliados:

Tabela 8.51 – Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos não-aliados no Senado Federal do Brasil

Partido	Pré-impeachment (%)	Pós-impeachment (%)	Variação (%)
Cidadania	5,77%	0%	5,77%
DEM	1,93%	0%	1,93%
PL*	9,61%	11,10%	1,49%
PMN	1,93%	0%	1,93%
PPS	1,93%	5,60%	3,67%
PSB	30,77%	27,70%	3,07%
PSC	1,93%	11,10%	9,17%
PSDB	30,77%	22,20%	8,57%
PSOL	11,54%	0%	11,54%
PTB	3,82%	11,10%	7,28%
PTC	0,00%	5,60%	5,60%
Rede	0,00%	5,60%	5,60%
Total	100,00%	100%	-

Fonte: Elaboração própria.¹⁵⁰

Tabela 8.52 – Percentuais de requerimentos de audiências públicas apresentados por partidos não-aliados na Câmara dos Deputados do Brasil

Partido	Pré-impeachment (%)	Pós-impeachment (%)	Variação (%)
DEM	2%	5,26%	3,26%
PL*	10%	10,53%	0,53%
PPS	2%	5,26%	3,26%
PSB	28%	26,32%	1,68%
PSC	2%	10,53%	8,53%
PSDB	32%	21,05%	10,95%

¹⁵⁰ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>>.

* O sítio eletrônico do Senado Federal apresenta, em algumas proposições, diferença entre parlamentares do PR e do PL mesmo antes do *impeachment* de Dilma Rousseff, razão por que, para fins metodológicos, considerou-se o PR como partido aliado e o PL como partido não-aliado.

PTB	4%	10,53%	6,53%
PTC	0%	5,26%	5,26%
Rede	0%	5,26%	5,26%
Cidadania	6%	0,00%	6%
PMN	2%	0,00%	2%
PSOL	12%	0,00%	12%
Total	100%	100,00%	

Fonte: Elaboração própria.¹⁵¹

No Senado Federal, a hipótese nº 6 não se confirma, uma vez que o PSOL foi o partido não-aliado com a maior variação percentual no período analisado (11,54%, sentido descendente), seguido pelo PSC (9,17%, sentido ascendente). Os senadores do PSDB foram os terceiros com maior variação percentual entre o pré e o pós-*impeachment*, com 8,57% no sentido descendente, seguidos por suas contrapartes do PTB (7,28%, sentido ascendente).

Os dados dos requerimentos de audiências públicas na Câmara dos Deputados demonstram que a hipótese nº 6 tampouco se confirma nessa casa, porquanto o PSOL foi o partido que mais variou de níveis de controle no período analisado, com 12% em sentido decrescente. Os deputados do PSDB foram os que tiveram a segunda maior variação percentual na apresentação dessa proposição no período analisado, com 10,95%, também no sentido decrescente. PSC e PTB ficaram nas terceira e quarta colocações, com percentuais de 8,53% e 6,53 respectivamente, ambos no sentido crescente.

8.5.3. Hipótese nº 6 – Diagnóstico

Conquanto tenha sido refutada na maioria das verificações, a hipótese nº 6 contribui para a identificação de semelhanças importantes entre os partidos cujos candidatos ficaram em segundo lugar nas eleições presidenciais vencidas por Fernando Lugo e Dilma Rousseff. As tendências do comportamento do controle legislativo exercido por parlamentares da ANR e do PSDB no Paraguai e no Brasil são bastante nítidas, mesmo que inversamente proporcionais.

No caso paraguaio, em ambas as casas, os parlamentares colorados tiveram expressivo crescimento no percentual de pedidos de informações do pré para o pós-*impeachment*. Entre os senadores, a maior variação foi da ANR com 78%, ao passo que, na Câmara de Deputados, o partido apresentou a segunda maior variação (64%), tendo ficado atrás da UNACE, que

¹⁵¹ Fonte: Elaboração própria, com base em: <<https://www.camara.leg.br/buscaProposicoes/Web/pesquisaAvancada>>.

* idem.

variou de 80% antes do juízo político para 6,34% depois desse juízo (73,66% no total, sentido decrescente).

ANR e UNACE foram, portanto, os dois únicos partidos não-aliados que apresentaram pedidos de informações nas duas casas do Congresso paraguaio no período analisado. O desempenho dos colorados clássicos, da ANR, foi de nítido aumento do controle legislativo depois da perda do mandato presidencial de Fernando Lugo, ao passo que os colorados dissidentes, da UNACE, apresentaram desempenho misto, com mais controle na Câmara de Senadores e com menos controle na Câmara de Deputados.

Quando se analisa o Parlamento brasileiro, constata-se que o PSDB também apresenta comportamento homogêneo nos períodos anterior e posterior à perda do mandato presidencial de Dilma Rousseff. Em todos os oito casos empíricos estudados, os parlamentares do partido tiveram maior nível de controle legislativo antes do *impeachment*, com o registro da maior variação nos requerimentos de informações protocolados no Senado Federal (46,55%).

O comportamento homogêneo na tendência da intensidade do controle legislativo demonstrada pelo PSDB não encontra paralelo em nenhum outro partido não-aliado brasileiro com regularidade no exercício dos quatro instrumentos de controle analisados nas duas casas do Congresso Nacional, seja partido de orientação ideológica de direita, seja de esquerda. Até mesmo o PSB, partido aliado no primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff e, tradicionalmente, considerado de orientação ideológica mais próxima da esquerda, oscilou bastante entre o aumento e a diminuição do nível de controle legislativo no período em questão, tendo mais intensidade no pós-*impeachment* em quatro ocasiões e, no pré-*impeachment*, em três ocasiões.

Uma possível explicação para o comportamento consistente e inversamente proporcional dos parlamentares colorados e tucanos no exercício do controle legislativo no período analisado no Paraguai e no Brasil pode ser encontrada na composição dos gabinetes do Poder Executivo dos dois países no pós-*impeachment*. Se, por um lado, o PSDB participou de alguns ministérios do governo sob a Presidência de Michel Temer¹⁵², por outro lado não foram encontradas evidências bibliográficas de adesão semelhante do Partido Colorado ao governo de Federico Franco.

¹⁵² **Conheça os 23 ministros da equipe de Michel Temer.** Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/conheca-os-23-ministros-da-equipe-de-michel-temer>> Acesso em: 26 de agosto de 2020.

9. Conclusões da Tese

O trabalho realizado teve o objetivo de contribuir com a compreensão de como o Poder Legislativo exerce controle sobre o Poder Executivo em regimes presidencialistas, identificados por parte das teorias políticas contemporâneas como pouco favoráveis ao desenvolvimento desse controle. A maior independência do presidente em relação aos mandatos legislativos, quando comparado aos regimes parlamentaristas, é uma das motivações para que as referidas teorias ainda apresentem poucas contribuições ao entendimento da dinâmica do controle em análise, que nesse trabalho foi tratado como sinônimo ao controle horizontal.

No primeiro capítulo do trabalho, destacou-se, contudo, que, desde o final do século XX, a ciência política tem progressivamente adotado o controle horizontal como objeto de estudo. Uma das motivações para essa tendência recente diz respeito ao fato de que o controle vertical apresenta limites procedimentais e temporais, contexto em que deve ser complementado por mecanismos de controle horizontal, esse com possibilidades de exercício mais frequentes.

Reconheceu-se também que, em sentido amplo, o controle horizontal abrange outras clivagens, como a dos limites que o Judiciário exerce sobre o Executivo por exemplo. Optou-se, contudo, pelo controle do Legislativo e não do Judiciário sobre o Executivo devido à possibilidade de incidência do controle vertical sobre parlamentares, diferentemente do que ocorre com magistrados, os quais não costumam ser submetidos ao crivo das urnas na maioria dos sistemas políticos contemporâneos.

O histórico recente da América Latina foi um dos parâmetros para o estudo desenvolvido. O auge do controle legislativo, identificado nos processos de juízo político ou *impeachment*, tem sido frequente na região, sobretudo a partir da década de 1990. Os casos empíricos analisados de Paraguai e Brasil foram os escolhidos, uma vez que ambos os países tiveram dois presidentes destituídos desde o fim de seus últimos regimes militares, com importantes semelhanças nos processos específicos de Fernando Lugo e de Dilma Rousseff.

Admitiu-se que, em algumas circunstâncias, os procedimentos que levaram à destituição de presidentes eleitos podem ensejar questionamentos quanto a sua adequação aos critérios democráticos, o que contribui para que o *impeachment*, em vez de ser compreendido como o auge do controle legislativo, seja mais identificado com procedimentos autoritários de

grupos sociais conservadores que perderam o controle do Estado nas urnas. Desta feita, ao longo dos últimos anos, surgiram estudos que se dedicam à delimitação e ao entendimento do conceito de neogolpe nesses regimes.

Diferentemente dos tradicionais golpes de Estado, comuns na história dos países latino-americanos, os denominados neogolpes abrangem sofisticado mecanismo de destituição política, sem o uso da coerção ou da ameaça física, contexto em que muitas vezes o Poder Judiciário participa de modo decisivo para auferir legitimidade ao processo. Após neogolpes, constata-se aparente manutenção da ordem institucional, com respeito a procedimentos constitucionais e garantia de pleitos subsequentes.

O debate sobre os neogolpes ainda é recente e pode ser objeto de mais pesquisas, dada sua importância para a compreensão das peculiaridades das democracias latino-americanas. Sobre o instituto do *impeachment* clássico, contudo, o qual representou referencial para a tese que ora se conclui, procurou-se identificar alguns dos interesses que o motivam, sejam exógenos, sejam endógenos às referidas democracias.

Na perspectiva exógena, não se pode compreender plenamente os recentes juízos políticos nos países da região sem analisar as relações interamericanas mais amplas, que reproduzem mecanismos de hegemonia. Nesse contexto, abordou-se a função que os Estados Unidos têm desempenhado como potência hegemônica na região desde, pelo menos, o final do século XIX.

Mais recentemente, destacou-se que as propostas de reforma do poder público sob as diretrizes do Consenso de Washington, de perfil neoliberal, foram adotadas acrítica e passivamente em muitos países latino-americanos. O receituário de instituições que reproduzem interesses hegemônicos – como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD) – representou a diretriz da celebrada modernização das economias da região, haja vista o caso argentino, cujas consequências negativas para a maior parte da sociedade, sobretudo a considerada hipossuficiente, ainda podem ser constatadas décadas depois de sua implementação, com o aumento do desemprego, o baixo crescimento econômico e o acréscimo da desigualdade, de acordo com a análise de Harvey (2008).

Importante registrar que até mesmo instituições que, em suas origens, visavam apresentar alternativas a interesses hegemônicos, também contribuíram para difundir medidas propostas pelo Consenso de Washington na América Latina. Por meio do “neoestruturalismo”,

a Cepal foi uma das defensoras de reformas orientadas tanto a enfrentar a crise fiscal, no curto prazo, como a aumentar a competitividade e a eficiência das economias da região no longo prazo.

Constata-se variada bibliografia que registra as contradições entre o que o receituário neoliberal prometia e aquilo que efetivamente proporcionou aos países latino-americanos que o adotaram. Nesse contexto, a própria hegemonia norte-americana passou a ser alvo de contestações.

Ao longo das primeiras décadas do século XXI, no entanto, registraram-se alguns acontecimentos que motivaram o desenho da referida hegemonia em novas bases, o que a bibliografia estudada identifica como reação conservadora norte-americana. A conjugação de mudanças na geopolítica mundial – demonstrada, por exemplo, na maior presença da República Popular da China na tradicional zona de influência dos Estados Unidos – com as transformações no equilíbrio de poder dentro da própria América Latina, na qual se constatou emergência de governos progressistas, principalmente a partir da primeira década do referido século, foram elementos decisivos que motivaram a reação conservadora supracitada, cujos interesses convergiram com os recentes processos de *impeachment* na região.

O vínculo entre as perspectivas exógena e endógena dos interesses conservadores relacionados aos processos de juízo político latino-americanos pode ser constatado por meio da atuação da mídia. Apresentaram-se argumentos que identificam os meios de comunicação como atores estratégicos que podem desestabilizar governos democraticamente eleitos.

A razão para a importância da mídia nesse contexto foi demonstrada na obra de Soares (2004), que ressalta a histórica tendência de assimetria no fluxo de informações entre e sobre diferentes países. Essa diferença representa um dos meios para que os objetivos imperialistas das maiores economias do mundo se manifestem sobre aquelas de menor desenvolvimento relativo.

O fluxo internacional de informações, ainda de acordo com Soares (2004), depende tanto da distância entre os pontos nodais desse fluxo como da dinâmica de vínculo entre a matéria que se publica sobre determinado país e o interesse nesse país por parte da população do país que publica a notícia. Essa dinâmica, classificada como *linkage*, é fundamental para que se compreenda a relação e a reprodução de interesses de classes internacionais no comportamento político de grupos nacionais.

Demonstrou-se, ao longo do capítulo 4, que interesses hegemônicos podem ser divulgados por grandes meios de comunicação, embora as mídias sociais venham aumentado sua participação nesse processo recentemente. O aumento vertiginoso de notícias falsas, por meio dos denominados robôs, e sua influência em resultados eleitorais ainda é objeto de estudo novo que também pode ser melhor compreendido em pesquisas futuras, uma vez que ataques cibernéticos e perfis falsos, das mais variadas orientações ideológicas, revelam potencial para desvirtuar o debate público e, no limite, a própria estabilidade da democracia.

Essas são premissas de conjuntura mais ampla que devem ser consideradas na análise dos recentes juízos políticos e de outras modalidades de controle legislativo na América Latina. No caso específico dos países escolhidos para pesquisa, Brasil e Paraguai, ressaltam-se algumas características complementares.

A primeira dessas, apresentada no capítulo 2, diz respeito aos variados normativos constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam o controle legislativo em ambos os países. No caso paraguaio – não obstante a simplicidade dos critérios para o juízo político do presidente da República, os quais possibilitam a realização de processos sumários –, existem previsões de controle legislativo bastante sofisticadas, como as medidas possíveis caso a autoridade do Executivo alvo da citação ou da interpelação prevista no artigo 193 da Constituição Nacional não apresente satisfatoriamente as informações solicitadas pelo Parlamento.

O voto de censura ou a recomendação para que se exonere autoridade do Executivo também são possibilidades previstas no marco regulatório paraguaio que inexistem em seu equivalente brasileiro. Registrou-se, contudo, que o Brasil apresenta previsões de controle legislativo que não foram constatadas no país vizinho, a exemplo da avaliação de políticas públicas realizada anualmente pelas comissões permanentes do Senado Federal desde 2014.

Dentre os pontos de convergência, destacou-se que as Cartas Magnas vigentes nos dois países preveem a possibilidade de autoridades do Poder Executivo serem requisitadas a apresentarem informações ou mesmo comparecerem ao Parlamento para prestarem esclarecimentos sobre assuntos previamente determinados, havendo, inclusive, mecanismos de sanção caso a autoridade demandada não se manifeste a contento. Mesmo em pontos de convergência, como o ora mencionado, foram constatadas peculiaridades: a Constituição paraguaia é mais ampla no rol de autoridades do Executivo que podem ser alvo das referidas demandas se comparada à Constituição brasileira, que as restringe a Ministros de Estado ou a

titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República (CF, art. 50, *caput* e § 2º).

Não obstante a existência de marco regulatório no Paraguai e no Brasil referente ao controle legislativo, sua execução pode ser alvo de constrangimentos devido à cultura autoritária remanescente nesses países. Como demonstrado no capítulo 3, ambos apresentam relativo descrédito popular à democracia e às instituições desse regime político, principalmente aos partidos políticos e ao Parlamento.

O descrédito da democracia no Paraguai e no Brasil tem sido crescente ao longo das últimas décadas, tendência que se constata no conjunto dos países latino-americanos. No sentido contrário, aumenta na região o apoio a instituições que, tradicionalmente, representam as bases de regimes autoritários, como igreja e forças armadas.

A cultura autoritária latino-americana ainda vigente no século XXI contribui para que Mainwaring *et al* (2001) elaborem a expressão “semidemocracia”. Por meio dessa expressão, classificam-se regimes políticos que conjugam, ao mesmo tempo, procedimentos avançados da democracia política – como a separação dos poderes, o sufrágio universal regular e a liberdade de agremiação, dentre outros – com a referida cultura autoritária.

As relações interamericanas hegemônicas expressadas por instrumentos como a mídia, no contexto mais amplo, e as características das semidemocracias, no contexto mais específico das identidades nacionais, são, portanto, as premissas que devem ser consideradas para responder à pergunta de pesquisa proposta. Compreender como se executam os instrumentos de controle legislativo previstos em normas constitucionais e infraconstitucionais nos momentos que precedem e sucedem juízos políticos de presidentes da República pode proporcionar contribuições aos estudos da democracia, ou da semidemocracia, na América Latina.

Chamou a atenção, quando da escolha do objeto de estudo proposto, uma semelhança relevante nos processos de *impeachment* de Fernando Lugo e Dilma Rousseff. Nos dois casos, os presidentes afastados dispunham de vice-presidentes filiados a partidos políticos que apenas chegaram ao Poder Executivo quando apoiaram outros partidos, não obstante as sucessivas tentativas, sem sucesso, para o alcance desse objetivo de modo direto, liderando uma campanha eleitoral.

Esse comportamento de PLRA e PMDB foi o que motivou estudo para que se apresentassem acréscimos à teoria apresentada no capítulo 5, que abordou os fatores que influenciam a relação entre Executivo e Legislativo. Os fatores tradicionais dizem respeito à configuração do parlamento (se unicameral ou bicameral); à popularidade do presidente; ao efeito lua-de-mel, identificado nos primeiros momentos do mandato presidencial, geralmente com popularidade relativa mais alta; e ao desempenho da economia e sua influência no cotidiano social.

Demonstrou-se que a popularidade presidencial em boa parte do período *pré-impeachment* (sobretudo nos últimos meses) foi semelhante à de todo o período *pós-impeachment* nos casos paraguaio e brasileiro analisados. Dos fatores políticos em questão, já considerada a configuração do Parlamento, não se constataram mudanças significativas nos dois períodos (exceto ao longo dos mandatos de Lugo e Rousseff, os quais, no início, contavam com alta popularidade que foi decrescendo progressivamente no *pré-impeachment*); o comportamento de PLRA e PMDB abordado no capítulo 6, contudo, proporcionou bastante instabilidade aos presidentes que, ao menos em teoria, apoiavam antes do *impeachment*, o que contribuiu para o surgimento do interesse em compreender como esses partidos exerceram o controle legislativo nesse período.

O conceito de neoliado, portanto, surge da postura ambígua de PLRA e PMDB como partidos aliados de Fernando Lugo e Dilma Rousseff, por um lado, mas que, por outro lado, muitas vezes se comportaram como partidos não-aliados desses presidentes. O voto majoritário de ambos nos juízos políticos dos presidentes ora citados, por exemplo, foi decisivo para o resultado dos processos, dos quais se beneficiaram diretamente com as presidências de Federico Franco e Michel Temer.

No capítulo 7, foi possível aprimorar o conceito de neoliado por meio da identificação dos partidos que participaram da coligação presidencial vencedora, mas que, no processo de *impeachment*, votaram, em sua maioria, contra o presidente que ajudaram a eleger. No Paraguai, apenas o PLRA apresentou esse comportamento; no Brasil, além do PMDB, outros seis partidos foram contra Dilma Rousseff em ao menos uma das casas do Congresso Nacional: PSD, PP, PROS, PR, PRB e PDT.

Delimitadas as clivagens do conceito de neoliado proposto, bem como os de aliados e não-aliados, elaboraram-se hipóteses que contribuíram para viabilizar resposta à pergunta da

pesquisa. Ao testá-las, os resultados inicialmente previstos não foram constatados em muitas oportunidades, principalmente para o caso paraguaio, conforme resumo a seguir:

- a) a hipótese nº 1 – a proporção de todos os instrumentos de controle legislativo é maior antes do *impeachment* que depois do *impeachment* – não foi confirmada no caso paraguaio e foi confirmada, com exceções, no caso brasileiro.
- b) a hipótese nº2 – a proporção do controle legislativo do tipo alarme é maior antes do *impeachment* e a do tipo patrulha, depois do *impeachment* – foi parcialmente confirmada no Paraguai e no Brasil, porquanto foi possível constatar predomínio do controle do tipo alarme e do tipo patrulha em ambos os períodos, a depender do instrumento analisado.
- c) a hipótese nº3 – o controle do tipo alarme foi mais motivado pela mídia antes do *impeachment* que depois do *impeachment* – foi confirmada entre os deputados paraguaios e, no Brasil, apenas não foi confirmada nas propostas de fiscalização e controle apresentadas por senadores, sendo verificadas em todas as demais situações analisadas no país.
- d) A hipótese nº4 – a proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos neoaliados e dos partidos não-aliados foi maior antes do *impeachment* que depois do *impeachment* – foi confirmada parcialmente entre paraguaios e brasileiros. A principal semelhança entre as duas realidades pôde ser percebida, principalmente, no declínio do nível de requerimentos de informações/pedidos de informações dos partidos neoaliados protagonistas nas respectivas Câmaras de Deputados após os juízos políticos de Dilma Rousseff e Fernando Lugo.
- e) a hipótese nº 5 – a proporção dos instrumentos de controle legislativo dos partidos aliados foi menor antes do *impeachment* que depois do *impeachment* – foi integralmente validada entre os parlamentares brasileiros, mas invalidada entre as contrapartes paraguaias, uma vez que não foram constatados pedidos de informações de autoria exclusiva de parlamentares aliados nos períodos analisados.
- f) a hipótese nº 6 – entre os partidos não-aliados, o do candidato que ficou em segundo lugar nas eleições presidenciais vencidas pelo presidente da República impedido foi o que apresentou maior variação percentual de controle legislativo do período anterior para o posterior ao *impeachment* – foi parcialmente confirmada nos dois países.

Quadro 9.1 – Resumo do teste de hipóteses sobre controle horizontal no Paraguai e no Brasil

Hipótese	Paraguai	Brasil
1	Refutada	Parcialmente confirmada
2	Parcialmente confirmada	Parcialmente confirmada
3	Parcialmente confirmada	Parcialmente confirmada
4	Parcialmente confirmada	Parcialmente confirmada
5	Refutada	Confirmada
6	Parcialmente confirmada	Parcialmente confirmada

Fonte: Elaboração própria.

A pesquisa realizada possibilitou a confirmação da hipótese n° 5 no caso brasileiro e a rejeição das hipóteses n° 1 e n° 5 no caso paraguaio. Muitas foram, contudo, as confirmações parciais das hipóteses em ambos os países, o que possibilita o alcance de algumas conclusões para a compreensão do perfil do controle legislativo nos momentos que antecedem e sucedem juízos políticos de presidentes da República na América Latina.

Quando se consideram as peculiaridades de Paraguai e Brasil, constata-se diferenças bastante significativas na dinâmica de seus parlamentos. Em termos absolutos, os paraguaios apresentaram baixos níveis de controle legislativo, principalmente no período anterior ao juízo político de Fernando Lugo, oportunidade em que nenhum senador exerceu esse controle. A explicação para esse resultado pode ser identificada nas características da legislatura paraguaia eleita em 2008, menos afeita às prerrogativas de controle se comparada à legislatura subsequente, eleita em 2013 e que entrou em exercício semanas antes do fim do mandato presidencial de Federico Franco – tão logo se iniciaram os mandatos da nova legislatura,

aumentou-se significativamente o controle legislativo no parlamento nacional, o que contribuiu para o pós-*impeachment* destoar do pré-*impeachment* de Fernando Lugo.

Em termos relativos, já considerados os tamanhos dos congressos dos dois países, a proporção de controle exercido pelos parlamentares paraguaios também foi consideravelmente inferior à proporção de controle realizado por suas contrapartes brasileiras. Ao se analisarem objetos de controle análogos (pedidos de informações paraguaios e requerimentos de informações brasileiros), mesmo no período em que senadores e deputados paraguaios foram mais ativos (pós-*impeachment*), as contrapartes brasileiras são mais atuantes: a parcela de pedidos de informações/por parlamentar/por mês, no Paraguai, foi de 0,06 na Câmara de Deputados e de 0,02 na Câmara de Senadores, ao passo que a proporção de requerimentos de informações/por parlamentar/por mês no Brasil foi de 0,114 na Câmara dos Deputados e de 0,106 no Senado Federal.

Com base nesses dados, constatou-se que, no pós-*impeachment*, os brasileiros foram 1,9 vez mais atuantes na Câmara dos Deputados e 5,3 vezes mais atuantes no Senado Federal se comparados as suas contrapartes paraguaias. As motivações para o baixo nível de controle dos parlamentares paraguaios em todo o período analisado podem ter relação com os constrangimentos que a herança autoritária do país proporciona ao funcionamento de instituições democráticas, embora a herança no Brasil seja semelhante, como demonstrado.

Em relação ao exercício do controle do tipo alarme ou patrulha, a pesquisa constatou que esse depende mais do tipo de proposição usada que do período pré ou pós-*impeachment*. O controle do tipo alarme predominou em ambos os períodos quando analisados os pedidos de informações na Câmara de Deputados do Paraguai, as convocações de autoridades e as propostas de fiscalização e controle na Câmara dos Deputados e do Senado Federal do Brasil, bem como os requerimentos de informações entre os senadores brasileiros. As patrulhas, por sua vez, foram mais frequentes nos requerimentos de audiências públicas nas duas casas do parlamento brasileiro antes e depois do *impeachment*, assim como nos requerimentos de informações entre os deputados do Brasil.

No Paraguai, as intensidades do uso de alarmes ou patrulhas são próximas, não havendo um nítido predomínio de nenhuma dessas tipologias. As diferenças entre as tipologias são mais nítidas no Brasil: nas propostas de fiscalização e controle e nas convocações de autoridades, por exemplo, os alarmes são quase 45 vezes mais frequentes que as patrulhas.

O teste da hipótese nº 2 possibilita acréscimos à análise de Lemos (2005), que, ao comparar o controle legislativo no Brasil e nos Estados Unidos, constatou o predomínio de patrulhas nos parlamentos dos dois países mesmo em momentos extraordinários, como os próximos a eleições. Se, para a autora, com base nos dados empíricos coletados, os congressos tendem a apresentar atividades motivadas mais por iniciativas próprias do que por circunstâncias, também é possível considerar que as circunstâncias podem ser mais decisivas para o exercício do controle – a preferência por alarme ou patrulha é demonstrada no instrumento de controle escolhido pelo parlamentar.

Foi confirmada, com exceções, a expectativa de que a mídia teve uma participação importante para o controle do tipo alarme antes do *impeachment*. No Brasil, apenas as propostas de fiscalização e controle do tipo alarme apresentadas por senadores foram as exceções; em todos os demais instrumentos de controle do tipo alarme brasileiros, na Câmara e no Senado, a mídia foi, proporcionalmente, mais importante para motivá-los antes do *impeachment* que depois do *impeachment*.

A importância da mídia para compreender o controle legislativo antes do *impeachment* no Brasil é tão significativa que, em algumas oportunidades, ao menos um meio de comunicação chegou a ser mencionado na justificativa de 70,49% de todas as convocações de autoridades do tipo alarme na Câmara dos Deputados nesse período. No Paraguai esse protagonismo é relativizado – haja vista a inexistência de pedidos de informações de senadores ao longo do mandato de Fernando Lugo –, embora igualmente perceptível entre os deputados do país, com a mídia sendo quase três vezes mais mencionada, em números percentuais, como motivação para o controle do tipo alarme no período anterior ao *impeachment* quando comparada com a mídia do período posterior ao *impeachment* (16,70% no período anterior e 5,27% no período posterior).

Quando se analisam os comportamentos de partidos aliados, não-aliados e neoaliados, ambos os países convergem nas combinações de parlamentares de orientações ideológicas diversas, às vezes antagônicas, para o exercício do controle legislativo. Outra convergência entre as experiências estudadas diz respeito ao comportamento dos neoaliados protagonistas: na Câmara dos Deputados paraguaios e em seis das oito possibilidades analisadas no caso brasileiro, considerando deputados e senadores, PLRA e PMDB tiveram níveis de controle mais intensos antes que depois do *impeachment*.

Ficou demonstrado que todos os partidos, das mais variadas orientações ideológicas, exerceram o controle horizontal no período analisado. Esse entendimento confirma a percepção de estudiosos da teoria democrática sobre a quantidade de controle exercida pelos partidos.

As diferenças do controle legislativo de PLRA e de PMDB entre os períodos analisados aproxima-se daquela constatada entre partidos não-aliados no Brasil, dos quais boa parte compôs o gabinete do presidente substituto e, portanto, também diminuiu a intensidade de controle no pós-*impeachment*, haja vista os exemplos de PSDB, PTB e DEM. A explicação para que comportamento semelhante da ANR e UNACE não tenha sido constatado no Paraguai pode ser identificada no fato de que esses partidos não aderiram ao governo de Federico Franco formalmente, inclusive muitas vezes atuaram como partido de oposição a esse presidente, como veiculado nas notícias disponíveis na internet.

À semelhança dos neoaliados protagonistas, o neoaliado relativo – esse apenas existente no caso brasileiro – também teve comportamento semelhante aos partidos não-aliados do país: cinco vezes foi mais atuante no controle legislativo antes do *impeachment* e apenas duas vezes foi mais atuante depois do *impeachment*, com uma verificação sem ocorrência de controle exercido por essa categoria individualmente (convocação de autoridades na Câmara dos Deputados). Já os coadjuvantes plenos – igualmente restritos à realidade brasileira – foram ligeiramente mais parecidos com partidos aliados, porquanto três vezes foram mais atuantes antes do *impeachment*, quatro vezes foram mais atuantes depois do *impeachment* e, em uma ocasião, não houve registro de controle exercido por essa categoria individualmente (proposta de fiscalização e controle no Senado Federal).

Diante do exposto, reitera-se que, com base na revisão bibliográfica realizada, identificaram-se os fatores que tradicionalmente são considerados condicionantes para a relação entre Executivo e Legislativo: a configuração do parlamento, a popularidade dos presidentes, o efeito lua-de-mel e o desempenho da economia. Os dados levantados pela pesquisa, contudo, contribuem para que se agregue à referida lista de fatores a existência de neoaliados na base governista, cujo comportamento apresenta nuances decisivas para a manutenção, ou perda, de mandatos presidenciais.

Além de responderem positivamente à pergunta da pesquisa, uma vez que fica constatado existir diferença entre os controles legislativos do período anterior e do posterior a

impeachments, os referidos dados também possibilitam identificar alguns dos interesses que motivam os controles nesses períodos. A efetiva adesão ao governo do presidente da República em exercício demonstra ser fator condicionante para o comportamento dos partidos, comportamento esse passível de medição por meio da análise constante do controle horizontal ao longo das legislaturas.

O monitoramento regular do controle legislativo apresenta potencial para, inclusive, proporcionar certa previsibilidade nos votos caso os presidentes eleitos sejam submetidos a juízos políticos. Tradicionalmente, mede-se a coalizão de apoio a governos com base no apoio a projetos que esses enviam aos parlamentos, mecanismo que tem a sua importância e efetividade, mas deve ser complementado.

A identificação de neoaliados por meio da análise do controle legislativo, portanto, pode ser viabilizada com certa antecedência aos referidos juízos, o que contribui para governos avaliarem o custo-benefício de suas alianças partidárias, as quais podem ser revistas preventivamente, caso necessário. Nesse contexto, acredita-se ser possível viabilizar mais estabilidade aos presidencialismos de coalizão dos países latino-americanos.

Por fim, mas não menos importante, cumpre mencionar os limites da pesquisa realizada. O primeiro desses diz respeito ao fato de que o controle legislativo analisado privilegiou mais variáveis quantitativas que qualitativas, essas relacionadas à tipologia alarme ou patrulha. A efetividade desse controle – identificada na capacidade de impactar, em alguma medida, as atividades do Poder Executivo –, bem como os objetivos a que se propõe, não foram considerados.

Uma segunda questão a ser destacada concerne ao escopo da pesquisa, restrito a apenas dois países. A aplicação dos conceitos propostos nesta tese a outras realidades recentes de *impeachment* na América Latina pode trazer contribuições à teoria democrática contemporânea, razão por que será priorizada em investigações futuras, juntamente à análise em perspectiva mais qualitativa.

10. Referências bibliográficas

ABERBACH, Joel D. *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Legislative Oversight*. Washinton, D.C. The Brookings Institution, 1990.

_____. **Republican Oversight**. Paper apresentado no 59th Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 19-22, Chicago, Illinois, 2001.

ABRANCHES, Sérgio (2014). **Os ciclos do presidencialismo de coalizão**. Ecopolítica Ensaios. Disponível em: <http://www.academia.edu/6411308/Os_Ciclos_do_Presidencialismo_de_Coaliz%C3%A3o>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

ALEMÁN, E. & NAVIA P. Institutions and Legislative Success of Strong Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), pp. 401-419, 2009.

ALVES, Ana Rodrigues Cavalcanti (2010). **O conceito de hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe**. São Paulo: Lua Nova, n. 80, p. 71-96. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452010000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 5 de julho de 2020.

AMARAL, Marisa Silva. **Teorias do imperialismo e da dependência: a atualização necessária ante a financeirização do capitalismo**. 2012. 161f. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Universidade de São Paulo, São Paulo.

AMORIM NETO, Otávio. *Presidential cabinets, electoral cycles and coalition disciplines in Brazil*. In Morgenstern and Nacif (eds), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. p. 446-468.

ANASTASIA, F. e MELO, C. R. de. Accountability, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: Fernando Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org). **O Estado numa era de reformas: os anos de FHC**. 1 ed. Brasília, 2002, v. 1, 2002. p. 25-75.

ARAUJO, Matheus Alexandre; PEREIRA, Vanessa dos Santos (2018). **Rupturas, neogolpismo e América Latina: uma análise sobre Honduras, Paraguai e Brasil**. Rev. katálysis, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 125-136. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802018000100125&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 de julho de 2020.

ARAÚJO, P. M. **Bicameralismo e Poder Executivo no Brasil: revisão de projetos presidenciais entre 1989-2010**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, 2014. v. 20, nº 1, p. 67-95. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/op/v20n1/v20n1a04.pdf>>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

BACHRACH, P. e BARATZ, M. S. *The Two Faces of Power*. *American Political Science Review*, 56 (4), 1962.

BALLA, Stephen J. e DEERING, Christopher J. *Oversight over Time and across Committees: An Operational Measure of Police Patrols and Fire Alarms*. Trabalho apresentado no *Midwest Political Science Association Meeting in Chicago, IL*, 2001.

BARROS, Sérgio Resende de. **Noções sobre impeachment**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/nocoos-sobre-iimpeachment-i.cont>>. Acesso em: 14 de julho de 2017.

BENEVIDES, Maria Victória. **Ai que saudade do MDB!**. São Paulo: Lua Nova, 1986. v. 3, n. 1, p. 27-34. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451986000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 de julho de 2020.

BENTHAM, J. **Fragment on Government**. Oxford: Blackwell, 1960.

BIROLI, Flávia (2011). Mídia, tipificação e exercícios de poder: a reprodução dos estereótipos no discurso jornalístico. Brasília: **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 71-98. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Sociedade Moderna**. Rio de Janeiro: Brasiliense, 1988.

BOND, J.R. & FLEISHER, R. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press, 1990.

BOURSCHEID, Junior Ivan. *La ideología colorada: el papel de los intelectuales para la permanencia del liderazgo del bloque hegemónico paraguayo*. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**. Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año lxxiii, 2018. n. 232. pp. 181-218.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm#nova%20reda%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 14 de abril de 2020.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/arquivos-1/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2012-2019%20A.pdf>>. Acesso em: 11 de abril de 2020.

_____. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: 12 de abril de 2020.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UnB, 2008.

CABALLERO, E. *Actores políticos y sistema de partidos en el Paraguay*. In: **DEMOCRATIZACIÓN: modernización y actores sócio-políticos**. Buenos Aires: CLACSO, 1990.

CAREY, John. *Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America*. **Comparative Politics** 35 (2): 2003. pp. 191-211.

CARREIRAO, Yan. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 2004. n. 22, pp. 179-194. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

CHACIN FUENMAYOR, Ronald. *El nuevo autoritarismo latinoamericano: Un reto para la democracia y los derechos humanos (análisis del caso venezolano)*. **Estudios constitucionales [online]**. 2019. v. 17, n. 1 [citado 2020-06-23], pp.15-52. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002019000100015&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

CHEIBUB, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. *Goverment Coalitions and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism*. **British Journal of Political Science**, 2004. v. 34, pp. 565-587.

CLARO, María Leticia y FELIÚ, Pedro. As Relações Executivo e Legislativo no Paraguai de Fernando Lugo (2008-2012). **Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay**, 2017. n. 8, pp. 75-101. Disponível em: <<file:///Users/henriquesallespinto/Downloads/2864722.pdf>>. Acesso em: 11 de julho de 2020.

Corporación Latinobarometro. **Informe 2018**. Disponível em: <[file:///Users/henriquesallespinto/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20\(1\).pdf](file:///Users/henriquesallespinto/Downloads/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO%20(1).pdf)>. Acesso em: 24 de junho de 2020.

COUTO, C. G. & ARANTES, R. B. Constituição, Governo e Democracia no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2006. v. 21, n. 61.

COX, Gary W. e MORGENSTERN, Scott. (2001), Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n.2, pp. 171-190. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/422377?seq=1>>. Acesso em: 2 de fevereiro de 2020.

DAHL, Robert A. *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press, 1961.

DELMAZO, Caroline; VALENTE, Jonas C.L. **Fake news nas redes sociais online: propagação e reações à desinformação em busca de cliques**. *Media & Jornalismo*, Lisboa, 2018. v. 18, n. 32, pp. 155-169. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-54622018000100012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

DOGAN, M. e PELASSY, D. *Sociologie Politique comparative. Problèmes et perspectives*. Paris: Ed. Economica, 1981.

DUARTE, Pedro Henrique Evangelista. Entre o desenvolvimento e a dependência: uma crítica ao neoestruturalismo cepalino. São Paulo: **Revista Pensata**. 2013. v. 3, n.1, p. 97 - 123.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. **Governos minoritários no presidencialismo latino-americano**: determinantes institucionais e políticos. Rio de Janeiro: Dados, dez. 2012. v. 55, n. 4, pp. 839-875. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000400001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 de julho de 2020.

FLECHA, J., MARTINI, C. **História de la transición; pasado y futuro de la democracia en el Paraguay**. *Publicación seriada especial. Diálogo Última Hora, Asunción*, 1994.

FONSECA, Alexandre Brasil. **Religion and democracy in Brazil (1998-2001): a study of the leading evangelical politicals**, 2002 apud ORO, Ari Pedro. *A política da Igreja Universal e seus reflexos nos campos religioso e político brasileiros*. RBCS, 2003. v. 18, n. 53. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n53/18078>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

GALLO, Adriana. *Partidos hegemónicos y organización intrapartidaria: Un análisis comparado entre el PRI y el Peronismo*. **Cuestiones constitucionales**, México, 2007. n. 17, pp. 85-113. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932007000200004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 15 julho de 2020.

GALLO, Carlos Artur (2014). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 13, pp. 261-267. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 2 de outubro de 2020.

GAMEIRO DE MOURA, Marcelo. *Regulatory Agencies: a New Institutional approach to understand their creation*. In *Annals of the VI Spanish Congress of Political Science and Administration*. Barcelona, Espanha, 2003.

HARRIS, Joseph. **Congressional Control of Administration**. Washington: The Brookings Institution, 1964.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008. (Trad. Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves).

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

IVES, Diogo (2016). A gênese e a institucionalização do Partido Republicano Brasileiro (PRB). **Revista de Ciências Humanas e Sociais**. v. 2, n. 1. Disponível em: <<file:///Users/henriquesallesspinto/Downloads/1025-Texto%20do%20artigo-488-1-10-20190920.pdf>>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

JATOBA, Daniel; LUCIANO, Bruno Theodoro. *The Deposition of Paraguayan President Fernando Lugo and its repercussions in South American regional organizations*. São Paulo: **Brazilian Political Science Review**, 2018. v. 12, n. 1. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212018000100204&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 de julho de 2020.

JÚNIOR, Olavo Brasil de Lima. **Eleições Presidenciais: Centralidade, Contextos e Implicações**. RBCS 1999. v. 14 n. 40. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1705.pdf>>. Acesso em: 16 de julho de 2020.

KACZMARCZYK, A. *Cyberdemocracy: change of democratic paradigm in the 21st Century*. Toronto: Key Publishing House, 2010.

KECK, M. **PT – A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 176-231.

KENNEY, Charles D. *Horizontal Accountability: concepts and conflicts*. In Mainwaring, Scott e Welna, Christopher, *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press, 2003. pp. 55-76.

LEMOS, Leany Barreiro. **O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais entre 1988-1994: uma análise distributivista**. Dados, 2001. v. 44, n. 3.

LEMOS, Leany Barreiro. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. 2005. 256 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UnB, Instituto de Ciências Sociais, CEPPAC.

LEMOS, Leany B. e POWER, Timothy J. **Determinantes do controle horizontal em parlamentos reativos: o caso do Brasil (1988-2005)**. Rio de Janeiro: Dados, 2013. v. 56 n. 2.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil**. São Paulo, Lua Nova, 2013. n. 90, pp. 167-201. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000300007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 de julho de 2020.

LIMONGI, Fernando. *A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos estudos – CEBRAP, São Paulo, 2006. n. 76, pp. 17-41.

LLANOS, M. e NOLTE, D. *Bicameralism in the Americas: around the extremes of symmetry and incongruence*. *The Journal of Legislative Studies*, 2003. v. 9, n. 3, pp. 54-86.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

LOPEZ, Magdalena. *Democracia en Paraguay: la interrupción del «proceso de cambio» con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012)*. CDC, Caracas, 2014. v. 31, n. 85, pp. 95-119. Disponível em: <http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082014000100005&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 15 de julho de 2020.

_____. *Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos. Diálogos y Saberes, Bogotá D.C. Colombia*. 2014. n. 40. pp. 159-182. Disponível em: <<file:///Users/henriquesallespinto/Downloads/Dialnet-EleccionesGeneralesYVotosEnElParaguayDe19892013Dev-5467423.pdf>>. Acesso em: 17 de julho de 2020.

MADISON, James. (1787-88). *The Senate. Federalist Papers*, n. 62 e n. 63. Disponível em: <www.foundingfathers.info/federalistpapers/madison.htm>. Acesso em: 5 de maio de 2020.

MAINWARING, Scott e SHUGART, Matthew Soberg (orgs.). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MAINWARING, Scott *et al.* **Classificando regimes políticos na América Latina, 1945-1999**. Rio de Janeiro: Dados, 2001. v. 44, n 4.

MAQUIAVEL, Niccolò. **Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio**. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

MARQUES, Teresa Cristina Schneider; GONCALVES, Leandro Pereira. A fundação do Partido Democrático Trabalhista (PDT) no exílio. Civitas, **Revista de Ciências Sociais**. Porto Alegre, 2016. v. 16, n. 3, pp. 399-416. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-60892016000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

McCUBBINS, Mathew D. e SCHWARTZ, Thomas. **Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms** AJPS 28 (February 1984). pp. 165-179.

MICHELS, Robert. **Sociologia dos partidos políticos**. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. 2 ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

_____. *Considerations on Representative Government*. Kitchner: Batoche Books, 2001.

MOISES, José Álvaro. **A desconfiança nas instituições democráticas**. Opinião Pública, 2005. v. 11, n. 1, pp. 33-63.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo: Saraiva, 2000.

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, 2018.

MOSCA, Gaetano. A Classe Dirigente. Em SOUZA, Amaury de (org.), **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

MORENO, Érika, CRISP, Brian F. e SHUGART, M. S. *The Accountability Deficit in Latin America*. In Mainwaring, Scott e Welna, Christopher, **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford: Oxford University Press, 2003. pp. 79-131.

MORGENSTERN, Scott e MANZETTI, Luigi. *Legislative Oversight: interests and institutions in the United States and Argentina*. In Mainwaring, Scott e Welna, Christopher (ed), **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003. pp.132-169.

MUSTAPIC, Ana María. **El congreso argentino: los partidos políticos como problema y solución**. Manuscrito, Buenos Aires (Universidad Torcuato Di Tella/CONICET), 2001.

NEGRETTO, Grabiél L. **Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America**. *Latin American Politics and Society*, 2006. v. 48, nº 3, pp. 63-92.

O'DONNELL, Detlef. *Mecanismos de controle parlamentar: las interpelaciones y los pedidos de informes en los parlamentos de Alemania y Argentina*. Buenos Aires: Honrad Adenauer, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova [online], 1998. n. 44, pp. 27-54.

_____. *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires, E. De Belgrano, 1996.

OGUL, Morris S. *Congressional Oversight: Structures and Incentives*. Congress Reconsidered. Lawrence C. Dodd and Bruce I. Oppenheimer, eds. New York: Praeger Publishers, 1977.

OLIVEIRA, Stephanie Moura de, FIGUEIREDO, Ulle Ráfaga Campos e. **A Democracia Latina e Seus Processos de Impeachment: uma análise quantitativa dos níveis de democracia desde 1990**. 2017. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czoNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPIjtzOjQ6IjMxMjMiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiYW_NkODgxNWE3MzdkZjA0MjFhOGY4OTFmNThhNmRmMTYiO30%3D>. Acesso em: 20 de novembro de 2019.

OLIVEIRA, J. A. Redes sociais e participação política na esfera pública. *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación*. 2012. v. XIV, n. 1. Disponível em: <<file:///Users/henriquesallespinto/Downloads/379-Texto%20do%20artigo-1044-1-10-20120411.pdf>>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

OSORIO, Jaime. O marxismo latino-americano e a teoria da dependência. In: Seabra, Rafael Lana. **Dependência e Marxismo: contribuições ao debate crítico latino-americano**. Florianópolis: Editora Insular, 2016. p. 105 a 135.

PARETO, Vilfredo. **Vilfredo Pareto: sociologia**. São Paulo: Ática, 1984.

PEREIRA, F. **Vitórias na Crise: trajetórias das esquerdas Latino-Americanas Contemporâneas**. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

PEREIRA, C. & MELO, M.A. *The Surprising Success of Multiparty Presidentialism*. *Journal of Democracy*, 2012. 23(3), pp. 156-170. DOI: 10.1353/jod.2012.0041.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RENNO, Lúcio (2005). **Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda?"** Opinião Pública, Campinas, v. 11, n. 2, pp. 401-421. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 de julho de 2020.

PÉREZ-LIÑÁN, A. *Impeachment Presidencial e a Nova Instabilidade Política na América Latina*. Nova York: Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, A. & POLGA-HECIMOVICH, J. *Political Elites, Democratic Breakdown, and Presidential Instability in Latin America*. In: *International Political Science Association Conference*. Madrid, 2012.

PESSANHA, Charles. **Relações entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994**. 1997. 199 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). São Paulo: Universidade de São Paulo.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. **O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PRZEWORSKI, A., STOKES, S. C. e MANIN, B. **Democracy, Accountability and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Regimento Interno da Câmara de Senadores da República do Paraguai. Disponível em: <http://www.senado.gov.py/images/archivos/aspectos_legales/Reglamento_Interno_2019.pdf>. Acesso em: 3 de abril de 2020.

RIBEIRO, Pedro Feliu; OLIVEIRA, Maria Leticia Claro. Política Externa e Legislativo no Paraguai do Presidente Lugo. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 2018. v. 26, n. 68, pp. 75-94. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782018000400075&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 de julho de 2020.

ROCKMAN, B.A. **Legislative-Executive Relations and Legislative Oversight**. *Legislative Studies Quarterly*, 1984. v. 9, n. 3, pp. 387-440.

ROUQUIÉ, Alain. **A la sobra de las dictaduras: la democracia em América Latina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

RUDALEVIGE, A. **Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

SALES, Jean Rodrigues. **Entre a revolução e a institucionalização: a participação eleitoral do PC do B na história recente do Brasil**. *Estud. hist. (Rio J.)*, Rio de Janeiro, 2008. v. 21, n. 42, pp. 241-260. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-21862008000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 de agosto de 2020.

SALGUEIRO, Jorge Silvero (2019). **El nuevo autoritarismo paraguayo**. Color abc. Disponível em: <<https://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/el-nuevo-autoritarismo-paraguayo-1693539.html>>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1987.

_____. **Comparative Institutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes**. New York: New York University Press, 1997.

SAMUELS, David. **Fiscal Horizontal Accountability? Toward a Theory of Budgetary 'Checks and Balances' in Presidential Systems**. Trabalho apresentado na *Conference on Horizontal Accountability in New Democracies*, University of Notre Dame, 2000.

SCHEDLER, Andreas, DIAMOND, Larry e PLATTNER, Marc. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHELLINGER, Jr., Arthur M. **The Imperial Presidency**. Replica Books, 1998.

SCHNEIDER, Sergio e SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, 1998. v. 9, p. 49-87. Disponível em: <http://nc-moodle.fgv.br/cursos/centro_rec/docs/o_uso_metodo_comparativo.pdf>. Acesso em: 31 de janeiro de 2020.

Senadores y Diputados – **Congreso Nacional de la República**. Disponível em: <<http://www.bacn.gov.py/conoce-tu-ley/8322/senadores-y-diputados-congreso-nacional-de-la-republica->>. Acesso em: 14 de julho de 2020.

SHAPIRO, Ian. **The State of Democratic Theory**. New Jersey: Princeton University Press, 2003.

SHUGART, M. S. e CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 1992.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo y democracia**. 2 volumes. Barcelona: Orbis, 1983.

SMULOVITZ, Catalina e PERUZZOTTI, Enrique. *Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship*. In Mainwaring, Scott (ed.), **Democratic Accountability in Latin America**. Oxford University Press, 2003. pp. 309-333.

SOARES, Gláucio Ary D. América Latina na Imprensa Brasileira. In: **Opinião Pública**. Campinas, 2004. v. 10, n. 1, pp. 63-90. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v10n1/20315.pdf>>. Acesso em: 3 de julho de 2020.

SOUZA, J. **A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado**. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2016.

SUNSTEIN, Cass R. **The daily we: is the internet really a blessing for democracy?** Boston Review, 2001.

TSEBELIS, G e MONEY, J. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

TURNER, BRIAN. **PARAGUAY: MUCHAS NOVEDADES Y POCO CAMBIO**. **Revista de Ciência Política (Santiago)** [online]. 2010. v. 30, n. 2 [citado 2020-06-23], pp.439-450. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000200014&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 0718-090X. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200014>>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

VALLEJOS, N. D. **Juicio político y destitución de Fernando Lugo [en línea]**. Trabajo final de grado. 2014. p. 172. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponível em: <<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.955/te.955.pdf>>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2020.

WEBBER, Max. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada**. Petrópolis: Vozes, 1993.