

Pedro Feliu Ribeiro  e Maria Letícia Claro Oliveira 

**RESUMO Introdução:** O artigo avalia a associação entre fatores políticos e institucionais e a capacidade do presidente Lugo aprovar as suas iniciativas legislativas, desagregando a análise por temas de política doméstica e política externa. O objetivo é averiguar, no marco de um presidencialismo multipartidário, a hipótese da maior propensão do Congresso Nacional em aprovar as iniciativas presidenciais em política externa quando comparadas às de política doméstica. **Materiais e Métodos:** A análise empírica engloba a tramitação de todas as 839 iniciativas presidenciais realizadas entre 2008 e 2012, cujo objeto de investigação é a aprovação ou não da proposta. **Resultados:** Por meio de um modelo logístico, encontramos um presidente fortemente estrangido pelo Legislativo nos assuntos domésticos e outro presidente com amplas condições de aprovar a agenda de política externa. Ademais, constatamos que fatores políticos e econômicos como a aprovação popular do presidente, o desemprego e a inflação alteram a propensão da proposta legislativa presidencial ser aprovada no Legislativo. **Discussão:** A comprovação da tese dos dois presidentes em um presidencialismo multipartidário com baixa propensão institucional ao predomínio presidencial no processo legislativo demonstra a especificidade da política externa quando comparada à política doméstica.

**PALAVRAS-CHAVE:** política externa; Legislativo; presidente; Paraguai; Fernando Lugo.

Recebido em 8 de Maio de 2017. Aceito em 14 de Maio de 2018.

## I. Introdução<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos aos comentários e sugestões dos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política*.

O presente artigo analisa as iniciativas do Poder Executivo tramitadas no Congresso Nacional do Paraguai, entre 2008 e 2012, sob a presidência de Fernando Lugo. Objetiva-se compreender como fatores políticos e econômicos influem sobre a capacidade de o presidente paraguaio aprovar as matérias de sua autoria no Legislativo, comparando-se temas de políticas externa e doméstica. Ao comparar a capacidade de o presidente governar em ambas as temáticas, o artigo contribui para a compreensão do processo decisório em política externa no marco do presidencialismo multipartidário.

Como os sistemas presidencialistas comportam configurações em que o presidente não possui apoio majoritário no Congresso Nacional e, ao mesmo tempo precisa de sua aprovação para executar a agenda de política externa, a análise das relações entre os poderes permite caracterizar o grau de concentração decisória nas mãos do presidente e, conseqüentemente, possíveis impactos na formulação da política exterior. Para a literatura de Relações Internacionais, o grau de concentração das unidades decisórias no âmbito doméstico pode ter efeito preponderante nos rumos da política externa de um país (Hermann & Hermann 1989).

No início dos anos 1990, com a retomada de diversos regimes democráticos na América Latina, parte da literatura especializada considerava que a combinação do sistema presidencialista com o multipartidarismo levaria à instabilidade, ameaçando a sobrevivência dos novos regimes democráticos na região (Mainwaring 1993; Stepan & Skach 1993). Embora os regimes democráticos sob o sistema presidencialista multipartidário tenham sobrevivido (Pereira & Melo 2012), são perceptíveis tensões e conflitos entre os poderes Legislativo e Executivo em diversos países, incluindo casos extremos como o recente *impeachment* de chefes de Estado no Paraguai e no Brasil. Na última década, os

casos de instabilidade nos governos latino-americanos ficaram caracterizados pela presença de regimes estáveis, mas presidentes instáveis (Pérez-Liñán & Polga-Hecimovich 2012).

Neste contexto, cabe perguntar como o processo decisório da política externa é afetado por este arranjo institucional. Mais especificamente, o conflito entre os poderes atingiria a política externa? A partir da literatura que analisa o processo decisório no presidencialismo norte-americano, encontra-se uma clara distinção entre as capacidades de o chefe do Executivo aprovar as suas matérias em política externa e política doméstica (Milner & Tingley 2016). A distinção entre ambos os tipos de política geraria incentivos diferentes nos legisladores e partidos políticos, garantindo à Presidência da República mais autonomia decisória em temas internacionais quando comparados aos domésticos.

Assim, buscamos responder às seguintes perguntas: 1) Há distinção entre a capacidade de a presidência aprovar matérias de política externa e doméstica no Congresso Nacional? 2) Quais fatores políticos e econômicos estão associados ao sucesso legislativo do presidente em ambas as temáticas?

Para responder às perguntas acima, construiu-se um banco de dados com 6.030 propostas tramitadas em ambas as casas legislativas do Paraguai, durante os anos em que o presidente Lugo esteve à frente do Palácio de Lopez. Com base em um modelo de regressão logística, analisa-se as iniciativas do Poder Executivo em matérias de política externa e doméstica em função de variáveis políticas e econômicas apontadas na literatura especializada.

A escolha do caso paraguaio se fundamenta nas distintas características do presidencialismo deste país e as possibilidades teóricas que a análise deste caso permite. As principais características são: 1) o baixo poder constitucional do presidente paraguaio quando comparado aos seus pares latino-americanos; (2) o baixo nível de polarização ideológica entre os principais partidos políticos do país; (3) o baixo grau de disciplina partidária; (4) um governo minoritário; (5) praticamente as mesmas prerrogativas constitucionais do Legislativo na condução da política externa, quando comparado aos demais países da região. Ademais, selecionamos um caso em que houve deposição do presidente pelo Congresso Nacional cerca de um ano antes da conclusão do seu mandato, permitindo analisar os efeitos da polarização entre os poderes no sucesso legislativo de Lugo em ambas as dimensões. A relação entre as características mencionadas e o ganho analítico de estudar o caso paraguaio será explorada na terceira seção.

O artigo confirma a tese dos dois presidentes no caso do Paraguai de Lugo. Embora haja decisões legislativas contrárias às recomendações do presidente na política externa do período, quando comparada às demais políticas domésticas, a política exterior do Executivo, mesmo em uma situação de extrema polarização entre os poderes, tem maior probabilidade de ser aprovada. Os resultados também apontam para uma associação relevante entre elementos exógenos ao sistema político paraguaio, como o desemprego e a aprovação popular do presidente, e a capacidade do Lugo aprovar as suas propostas legislativas.

Na próxima seção revisamos alguns fatores determinantes do sucesso legislativo do presidente propostos pela literatura especializada. Combina-se uma literatura norte-americana, que foca a distinção entre as políticas externa e doméstica, e uma literatura latino-americana, debruçada sobre os presidencialismos multipartidários. Na segunda seção são descritas as hipóteses de trabalho, vinculadas às expectativas empíricas e teóricas revisadas na literatura. Na terceira seção, justifica-se a escolha do caso paraguaio, descrevendo-se as variáveis inseridas no modelo e o método empregado. A quarta seção apresenta

os resultados e o argumento principal do estudo e, na quinta, apresentamos as considerações finais.

## II. O sucesso legislativo no presidencialismo

O primeiro aspecto a ser tratado é a relevância do sucesso legislativo do presidente como indicador do grau de cooperação ou conflito nas relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Estudiosos do sistema presidencialista consideram-no um dos fatores mais relevantes da estabilidade institucional do regime democrático (Shugart & Carey 1992). Enquanto no sistema parlamentarista há uma tendência em analisar a estabilidade do regime pelo do tempo de sobrevivência do governo, no presidencialismo, dado o mandato fixo do presidente, o sucesso legislativo do Executivo tem sido frequentemente utilizado para determinar a estabilidade do regime (Figueiredo, Salles & Vieira 2009). Em outras palavras, a taxa de aprovação das medidas presidenciais enviadas ao Congresso revela a capacidade de governar do chefe de Estado e Governo – um importante fator para a estabilidade do regime político (McCoy 1971; Santos 1986; González & Gillespie 1994).

Os tópicos a seguir apresentam a revisão da literatura, dividida em dois subtópicos. O primeiro aborda a distinção entre os temas de política externa e política doméstica no sucesso legislativo do presidente, amplamente focada no caso norte-americano. O segundo foca os presidencialismos multipartidários da América Latina e o sucesso presidencial nas políticas públicas em geral. Destas duas revisões as hipóteses do estudo são extraídas.

### II.1. Política externa versus Política doméstica

A distinção entre a capacidade de o presidente conduzir os assuntos internacionais e domésticos é amplamente analisada na literatura sobre o caso norte-americano (McCormick & Wittkopf 1990). Basicamente, dois grandes grupos argumentativos podem ser delineados. O primeiro versa a existência de dois presidentes (*two presidents thesis*), um com extrema liberdade para governar em assuntos internacionais, o outro altamente constrangido pelo Congresso nos assuntos domésticos. O segundo grupo argumentativo rechaça a existência de dois presidentes e iguala as políticas externa e doméstica no que diz respeito ao comportamento legislativo e o nível de conflito entre os poderes.

Wildavsky (1966) é um dos textos seminais do primeiro grupo. A chamada “tese dos dois presidentes” aponta para a existência de um presidente poderoso no âmbito da política externa, mas extremamente sujeito aos constrangimentos dos legisladores na política doméstica. Wildavsky (1966) argumenta que essa diferença se deve ao fato de o presidente possuir vantagens constitucionais e institucionais significativas em relação ao Congresso Nacional no que diz respeito à política externa, fator que resulta em maior sucesso legislativo nesses temas. Uma burocracia especializada e o acesso e controle privilegiado sobre informações seriam indicativos do incentivo que o Poder Legislativo teria para delegar a condução da política externa ao presidente, apresentando um comportamento unificado nessa temática (Ripley & Lindsay 1993).

Haveria ainda o argumento de que os incentivos eleitorais dos legisladores não ofereceriam estímulos suficientes para a participação dos mesmos no debate dos temas não domésticos (Canes-Wrone, Howell & Lewia 2008). Opor-se ao presidente em temas de política externa poderia ser politicamente prejudicial aos líderes partidários e legisladores em geral, algo possivelmente visto como antipatriótico. Isso tornaria a unidade entre os partidos em assuntos internacionais um comportamento mais comum do que o conflito (Sinclair 1993). No caso dos EUA, esse comportamento unificado em política externa foi chamado

de *bipartisanship* (McCormick & Wittkopf 1990). Enquanto na arena doméstica a dicotomia política fundamental é entre democratas e republicanos, no âmbito internacional a dicotomia se estrutura em torno de “nós” e o “resto do mundo”, caracterizando o *bipartisanship* na política externa norte-americana (King 1986).

Os autores do segundo grupo argumentativo, contudo, rejeitam tal perspectiva, argumentando baixa diferença entre política externa e política doméstica (McCormick, Wittkopf & Danna 1997). A política externa seria semelhante a qualquer outra política pública, não produzindo efeitos específicos no comportamento legislativo e, conseqüentemente, no sucesso legislativo do presidente. Um dos elementos apontados na literatura é o fim da Guerra Fria, cujo efeito seria destruir a unidade existente entre Republicanos e Democratas nos temas de política externa, produzindo uma diminuição também no sucesso legislativo do presidente (Kupchan & Trubowitz 2007). Em vez de unidade, a política externa contemporânea seria caracterizada por uma crescente polarização em plenário (Fleisher *et al.*, 2000). Dito isso, o artigo testa a primeira hipótese para o caso paraguaio: *o presidente paraguaio recebe maior apoio legislativo nas suas iniciativas referentes à política externa quando comparadas às matérias domésticas.*

Na próxima subseção, explora-se as principais variáveis associadas ao sucesso legislativo dos presidentes latino-americanos na literatura especializada. Organizamos a apresentação por variável.

## II.2. Fatores políticos e econômicos associados ao sucesso legislativo do presidente

### II.2.1. A influência da aprovação popular do presidente

As discussões sobre o sucesso legislativo do presidente têm considerado sua aprovação popular como uma importante variável. Um elevado apoio popular diminui os incentivos de os legisladores se oporem às medidas do Poder Executivo, em função do elevado custo eleitoral (Rudalevige 2002). A relação positiva entre aprovação popular do presidente e aprovação legislativa foi encontrada nos casos do Brasil (Mainwaring 1997), Uruguai (Altman 2000) e Argentina (Calvo 2007).

Não obstante, esta relação positiva não é consensual. Bond e Fleisher (1990) afirmam não ser possível generalizar sobre a influência da aprovação popular do presidente no sucesso de suas iniciativas no Congresso, já que o efeito dessas taxas seria muito baixo ou nulo em muitos casos. No caso latino-americano, Alemán e Navia (2009) não encontraram efeito significativo da popularidade do presidente chileno nos níveis de aprovação legislativa, tornando a questão ainda inconclusa. Com isso, temos a segunda hipótese: *a aprovação pública do presidente está positivamente relacionada ao nível de apoio legislativo do mesmo.*

### II.2.2. Câmara versus Senado

Na América Latina, vários países optaram por um sistema bicameral na configuração do Poder Legislativo. As prerrogativas concedidas a cada casa, bem como seus regimentos internos, variam em cada país, podendo em alguns casos existir desequilíbrio de funções entre as casas ou até mesmo ritos de tramitação distintos (López & Saéz 2002; García Montero 2007). Estas distinções podem afetar o comportamento legislativo e as relações entre os poderes e, conseqüentemente, o sucesso legislativo do presidente (Neiva 2011; Diniz 2005).

Alemán e Calvo (2008), por exemplo, encontraram, no caso argentino, resultados que mostraram diferenças nas taxas de aprovação em cada casa, sendo o Senado o que aprovaria mais iniciativas executivas. Parte do argumento dos autores justifica tal diferença como uma consequência do ciclo eleitoral específico do legislativo e da diferença entre o número de membros de cada casa, que por sua vez influenciaria o grau de fragmentação partidária.

Essas diferenças institucionais variam entre os países latino-americanos e podem exercer maior, menor ou nenhuma influência sobre as decisões legislativas sobre as iniciativas do presidente. No caso do Paraguai, a Constituição, promulgada em 1992, concede à Câmara dos Deputados prerrogativas exclusivas relativas à legislação departamental e municipal, assim como a nomeação e proposição de juízes. Compete exclusivamente ao Senado iniciar os projetos de lei relativos à aprovação de tratados e acordos internacionais enviados pelo Executivo, aprovar a promoção de militares e funcionários da Polícia Nacional, bem como dos embaixadores e ministros no exterior. Também é competência dos senadores aprovar as indicações do presidente para a direção do Banco Central do Estado e das entidades binacionais.

Ambas as legislaturas duram cinco anos, sendo a eleição ao Congresso consecutiva à eleição presidencial (García Montero 2008). Há, entretanto, uma importante diferença no número de membros em cada casa: o Senado é constituído por 45 cadeiras, ao passo que a Câmara possui 80. Há ainda a constitucionalidade do mandato vitalício concedido aos ex-presidentes – que podem ocupar o cargo de senadores automaticamente ao final do mandato presidencial.

Dessa forma, acredita-se que a Câmara dos Deputados, pelo alto número de legisladores, tende a uma dificuldade em construir maiorias em torno das suas decisões. Com isso, temos a terceira hipótese: *o Senado tende a aprovar mais iniciativas executivas quando comparado à Câmara dos Deputados.*

### II.2.3. Honeymoon

A distância temporal entre a tramitação legislativa da proposta presidencial e a eleição popular do presidente pode afetar o sucesso legislativo do Executivo. Presidentes geralmente têm mais iniciativas aprovadas no seu primeiro ano de mandato do que nos anos posteriores. Esse fenômeno é identificado na literatura como *honeymoon period* (Mack, DeRouen & Lanoue 2011). O sucesso majoritário nas urnas proporcionaria maior força política nos 100 primeiros dias de governo do que no restante do mandato presidencial (Byrne & Dominguez 2005). Para os casos dos presidencialismos latino-americanos, alguns autores também encontraram evidências do efeito *honeymoon* no Uruguai (Altman 2000), Chile (Alemán & Navia 2009) e Colômbia (Cárdenas, Junguito & Pachón 2008). Ainda assim, não é consenso de que todos os presidentes tenham maior sucesso durante suas luas-de-mel (Bond & Fleisher 1990). Donde a quarta hipótese: *a probabilidade de aprovação das iniciativas executivas durante o primeiro ano de mandato do presidente é maior do que nos anos posteriores.*

### II.2.4. Economia

Seguindo a lógica do voto econômico (Anderson 2000) nos regimes presidencialistas, o presidente tende a ser responsabilizado pelo desempenho da economia do país (Samuels 2004). Quando indicadores econômicos sensíveis ao eleitorado deterioram, os legisladores têm mais incentivo a rejeitar as políticas presidenciais em busca dos votos de eleitores descontentes com o governo, diminuindo o sucesso legislativo do presidente (Brace & Hinckley 1992; Prins & Shull 2006). A relação entre desempenho econômico e sucesso

legislativo se fundamenta no eleitorado, ou, ao menos, na percepção dos legisladores sobre as preferências do eleitorado em relação ao governo. Dentre as variáveis relevantes na definição do apoio eleitoral do presidente no nível macroeconômico, destacam-se a inflação (Norpoth 1996) e o desemprego (Henisz & Mansfield 2006). Assim, a quinta e a sexta hipóteses são relacionadas: 5) *o índice de inflação está negativamente relacionado com a aprovação das iniciativas legislativas do presidente*; (6) *o aumento da taxa de desemprego diminui o sucesso legislativo do presidente*.

Na seção seguinte, delinea-se os principais aspectos metodológicos do trabalho: a justificativa de escolha do caso paraguaio, a descrição da variável dependente e a descrição das variáveis independentes inseridas no modelo de regressão logística

### III. Metodologia

#### III.1. A escolha do caso paraguaio

Dentre os presidencialismos da América do Sul, o paraguaio apresenta características únicas que permitem “isolar” importantes componentes associados ao comportamento legislativo e às relações entre os poderes Executivo e Legislativo. A seguir examinamos cada um desses elementos.

##### III.1.1. Baixos poderes legislativos do presidente

Quando comparado a outros presidentes do subcontinente, o presidente paraguaio apresenta poucos poderes legislativos, como emissão de decretos, iniciativa executiva, veto, entre outros. Há diferentes formas de medir os poderes legislativos do presidente. Em todas elas, o presidente paraguaio é o mais fraco ou um dos mais fracos da América do Sul (Shugart & Carey 1992; Shugart & Haggard 2001; Samuels & Shugart 2003; Payne *et al.*, 2003; PNUD 2005). Os poderes de agenda do presidente possuem impacto relevante sobre o comportamento legislativo, moldando a cooperação entre os poderes executivo e legislativo (Figueiredo & Limongi 2000; Cheibub, Przeworski & Saiegh 2004). Como presidentes fortes podem induzir à cooperação no Legislativo, a análise de um caso em que o presidente carece de poderes legislativos permite analisar a distinção entre política externa e política doméstica sem a interferência da variável institucional *poder legislativo do mandatário*.

##### III.1.2. Baixa disciplina partidária

Os partidos políticos paraguaios estão entre os menos disciplinados da região (Molinas, Perez-Liñan & Saiegh 2004), inclusive em assuntos de política externa (Feliú & Onuki 2014). Isso significa que os líderes partidários têm menos influência sobre o comportamento dos legisladores paraguaios. Assim, isola-se mais uma variável institucional comumente associada ao comportamento legislativo e a dificuldade ou facilidade de o presidente construir apoios majoritários no congresso.

##### III.1.3. Baixa polarização Ideológica entre os partidos políticos

De acordo com a classificação ideológica dos partidos políticos latino-americanos realizada pelo Proyecto Elites Latinoamericanas (PELA), os dois maiores partidos políticos paraguaios, o Asociacion Nacional Republicana (ANR) e o Partido Liberal Radical Autentico (PLRA), possuem uma baixíssima polarização ideológica. Ambos ocupam a direita do espectro ideológico. Em uma escala onde um é o valor mais à esquerda e dez o valor mais à direita, em 2008 o

ANR e o PLRA pontuaram 6,33 e 6,78 respectivamente (PELA). Dada a ausência de polarização ideológica entre os partidos paraguaios, neutralizamos em nossa análise este relevante fator estruturador do comportamento legislativo.

### III.1.4. Governo Minoritário

Em agosto de 2008, Fernando Lugo assumiu a presidência do Paraguai com 41% dos votos, por meio de uma coalizão de partidos de esquerda, a Alianza Patriótica para el Cambio (APC), apoiada pelo tradicional e principal rival colorado, o PLRA. Pela primeira vez em 60 anos, um presidente não pertencente ao ANR chegou à presidência. Parte significativa da coalizão de partidos que apoiavam Lugo no Congresso Nacional não era composta pelos partidos ideologicamente alinhados ao presidente. A Tabela 1 exhibe a distribuição de assentos no Congresso Nacional após as eleições legislativas de 2008.

Como podemos observar na Tabela 1, a coalizão de partidos do presidente dependia principalmente da sua aliança com o PLRA para obter apoio político no parlamento. Ainda assim, o governo Lugo foi um governo minoritário, já que os partidos que declararam oposição ao ex-bispo (ANR, UNACE e PPQ) somavam 60% das cadeiras na Câmara e 62% no Senado.

Ao mesmo passo em que um governo dividido aumenta a possibilidade de o Legislativo exercer um contrapeso efetivo em relação ao Executivo, a agenda do governo enfrentará mais dificuldade para ser aprovada próxima ao ponto ideal do presidente. Na tipologia de unidades decisórias na política externa, uma situação de governo dividido no presidencialismo pode ser classificada como de múltiplos atores autônomos (Hermann & Hermann 1989), o que tenderia a gerar pontos de veto no processo decisório e guinar a política externa ao status quo (Tsebelis 1997).

Essa é uma situação única para analisar a distinção entre o sucesso legislativo do presidente em assuntos domésticos e internacionais. Caso a política externa de fato ofereça incentivos distintos aos legisladores, tornando o sucesso legislativo do presidente mais elevado quando comparado à política doméstica,

Tabela 1 - Apoio Partidário ao Governo Lugo em 2008

Coalizão	Partido	Deputados		Senado	
		N	%	N	%
Oposição	ANR	30	37,5	15	33,3
	UNACE	15	18,8	9	20,0
	PPQ	3	3,8	4	8,9
<b>Total da Oposição</b>		<b>48</b>	<b>60,0</b>	<b>28</b>	<b>62,2</b>
Governo	PLRA	29	36,2	14	31,1
	PPS	0	0,0	1	2,2
	PDP	1	1,3	1	2,2
	MPT	1	1,3	1	2,2
	ADB	1	1,3	0	0,0
<b>Total do Governo</b>		<b>32</b>	<b>40,0</b>	<b>17</b>	<b>37,8</b>

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Paraguay (2019).

é em uma situação de governo dividido e pleno conflito entre os poderes que reforçaria a tese dos dois presidentes em um presidencialismo multipartidário.

Do ponto de vista teórico, no que tange à análise do comportamento legislativo em sistemas presidencialistas, as características acima permitem isolar importantes fatores institucionais endógenos ao sistema político que, por sua vez, poderiam afetar o comportamento legislativo e a dinâmica de cooperação entre os poderes. Assim, podemos testar as hipóteses mencionadas anteriormente com menos fatores de confusão.

### III.2. Dados

Foram analisadas 839 propostas executivas encaminhadas para votação na Câmara e no Senado entre julho de 2008 e junho de 2012. Os dados foram obtidos no Sistema de Informação Legislativa do Paraguai, compilados num banco com 6.030 tramitações – nas quais estão inclusas iniciativas do Legislativo e do Judiciário. Baseando-se nas hipóteses apresentadas na seção anterior, realizou-se uma análise inferencial utilizando-se um único modelo de regressão logística, cujas variáveis dependentes e independentes são expostas a seguir.

Um fator relevante na discussão sobre a governabilidade dos sistemas presidencialistas é o sucesso legislativo do presidente (Shugart & Carey 1992). A capacidade do presidente de ter suas propostas aprovadas no legislativo é tradicionalmente utilizada na literatura como elemento empírico para mensurar o potencial conflito entre o Poder Legislativo e Executivo (Alemán & Calvo 2008). Assim, a variável dependente utilizada no presente modelo é a aprovação da iniciativa do Poder Executivo no Legislativo paraguaio. A decisão tomada pelos legisladores sobre o projeto do presidente foi tratada como uma *dummy* e codificada como “1” para propostas aprovadas pelo plenário e “0” para as demais decisões.

#### III.2.1. Variáveis Independentes

1. *Política Externa*: o tema do projeto presidencial foi mensurado com base na ementa do projeto. Para as ementas que possuíam relação com política externa, foi atribuído o valor “1” e “0” para as demais. Para classificar as medidas de política externa utilizou-se a definição de Tayfur (1994): atividade oficial formulada e implementada por agentes autorizados de um Estado soberano direcionada ao ambiente externo dos Estados. Também inseriu-se as medidas de defesa nacional, relacionadas às Forças Armadas, mesmo quando a atividade oficial é direcionada ao âmbito doméstico. Quando utilizou-se o termo “política externa”, portanto, também está-se incluindo as políticas de defesa nacional.

2. *Casa Legislativa*: as tramitações que ocorreram na Câmara dos Deputados receberam o valor “0” e as tramitações no Senado receberam o valor “1”.

3. *Honeymoon*: o período de *honeymoon* utilizado foi o de um ano, o mesmo critério utilizado por Alemán e Calvo (2008). Desse modo, as propostas que foram votadas nos primeiros 12 meses de mandato do presidente Lugo receberam o valor “1” e as demais receberam “0”.

4. *Aprovação popular*: foram utilizadas as taxas mensais informadas pelas seguintes empresas de pesquisas paraguaias: At Snead; First Analysis Estudios; Investment Climate Assessment, Latinobarómetro e Mitofsky. Para os meses ausentes manteve-se a taxa informada no mês precedente.



5. *Desemprego*: utilizou-se os dados de desemprego aberto (mensal) informados pela *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos* (DGEEC). Foi utilizado o valor do desemprego do mês em que a decisão legislativa foi tomada.

6. *Inflação*: os dados foram fornecidos pelo *Banco Central del Paraguay* (BCP), medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Também foram recolhidos os dados mensais. Foi utilizado o valor da inflação do mês em que a decisão legislativa foi tomada. A Tabela 2 apresenta as estatísticas descritivas das variáveis inseridas no modelo, fornecendo um resumo das mesmas.

#### IV. Resultados

Os resultados relativos ao sucesso legislativo do presidente são reportados na Tabela 3. O modelo logístico empregado faz um bom trabalho em prever o sucesso legislativo do presidente paraguaio, fato que pôde ser comprovado por meio do teste de Wald<sup>2</sup>. O primeiro aspecto a ser observado é a confirmação da hipótese 1. Os temas de política externa têm um impacto positivo e estatisticamente significativo. O presidente tem 7% mais chance de ter uma matéria de política externa aprovada, quando comparada a uma matéria de política doméstica, mantendo-se constantes, em média, as demais variáveis do modelo.

<sup>2</sup> A Tabela 1A, no Apêndice, apresenta diversas medidas de ajuste do modelo analisado.

Tabela 2 - Estatísticas Descritivas

Variável	N	Média	Desvio Padrão	Min	Max
<i>Aprovação</i>	839	.877	.328	0	1
Política Externa	839	.444	.497	0	1
Casa	839	.495	.500	0	1
Honeymoon	839	.146	.353	0	1
Aprovação Popular	839	50.3	15.1	5	93
Inflação	839	3.32	2.13	-1.4	7.5
Desemprego	839	6.98	.891	5.6	9.2

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Paraguay (2019), DGEEC (2019) e *Banco Central del Paraguay* (2019).

Tabela 3 - Resultados do Modelo Logístico do Sucesso Legislativo do Presidente

Variáveis	B	Efeito Marginal
Política externa	1.842*** (0.32)	+7%
Casa	0.100 (0.28)	
<i>Honeymoon</i>	1.000* (0.55)	+3%
Aprovação popular	0.060*** (0.01)	+0,2%
Inflação	0.249** (0.10)	+0,09%
Desemprego	-1.115*** (0.19)	-4%
Constante	6.049*** (1.66)	
Loglikelihood	-205.598	
N	839	

Fonte: Elaboração dos autores.

Nota: Níveis de significância \* < 0.10 \*\* < 0.05 \*\*\* < 0.001; erro padrão robusto em parênteses.

Quanto à hipótese 2, a aprovação popular do presidente tem um efeito positivo e estatisticamente significativo no sucesso presidencial, ainda que possua um efeito marginal médio baixo (0,2%). Diferentemente do caso argentino (Alemán & Calvo 2010), onde o Senado aprova mais as propostas presidenciais do que a Câmara dos Deputados, no Paraguai não há efeito relevante da casa legislativa no sucesso legislativo do presidente. Provavelmente, a baixa diferenciação nas prerrogativas constitucionais e regras de tramitação entre as casas legislativas no Paraguai seja a razão para a sua baixa relevância. O primeiro ano de mandato do presidente, a “lua de mel”, tem uma associação positiva com o sucesso legislativo presidencial. Durante o ano posterior à eleição vitoriosa, o presidente tem 3% mais chance de ter uma matéria de sua iniciativa aprovada, mantendo constantes, em média, as demais variáveis do modelo.

As variáveis econômicas também apresentaram associação estatisticamente significativa com o sucesso legislativo do presidente, porém, com sinais contrários. A despeito da expectativa teórica, a inflação se mostrou positivamente associada ao sucesso legislativo do presidente. O aumento de preços deveria piorar a avaliação da gestão econômica do presidente e, portanto, dificultar a aprovação de suas matérias. Seriam necessários alguns testes com outras variáveis como gasto público (não temos disponível) para explorar melhor essa relação. Ainda assim, como a variável apresentou um efeito marginal muito baixo (0,09%), não parece atrapalhar a interpretação geral dos resultados. O desemprego, por sua vez, apresentou associação negativa com o sucesso presidencial e um efeito marginal negativo de 4%. Desemprego geralmente é um indicador extremamente sensível ao eleitorado, demonstrando o impacto da gestão da economia na capacidade do Chefe de Estado aprovar a sua agenda política. A seguir, explora-se os resultados focando a distinção entre políticas externa e doméstica.

#### *. IV.1. Sucesso legislativo: política externa versus política doméstica*

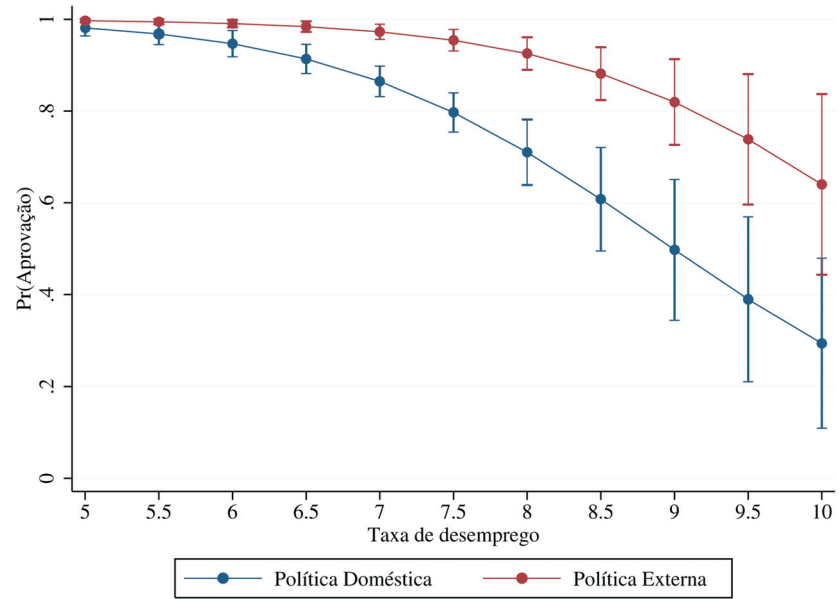
A subseção apresenta as propostas executivas desagregadas pelo tema de política externa e doméstica. Foram escolhidas duas variáveis do modelo anterior com maior significância estatística e efeito marginal: desemprego e aprovação popular do presidente. O Gráfico 1 apresenta os efeitos marginais da taxa de desemprego, a probabilidade de aprovação da iniciativa executiva e o intervalo de confiança de 95%.

Como indica o Gráfico 1, nos casos em que a taxa de desemprego apresentou o valor mais baixo na série histórica (5%), observa-se uma alta probabilidade de sucesso legislativo em ambas as temáticas. Com o desemprego baixo, os intervalos de confiança se cruzam entre política externa e política doméstica, ambas com probabilidade de aprovação próxima de 100%. Avançando-se a taxas mais altas de desemprego, as diferenças se mostram mais evidentes e as propostas cujo tema é política internacional têm mais chances de ser aprovadas do que as de política doméstica. Deve-se ressaltar que o intervalo de confiança também cresce proporcionalmente. No cenário próximo da maior taxa de desemprego na série histórica (10%), as diferenças entre a aprovação do presidente em cada tema não chegam a ser estatisticamente significativas.

Adiante, explora-se a aprovação popular do presidente (Gráfico 2).

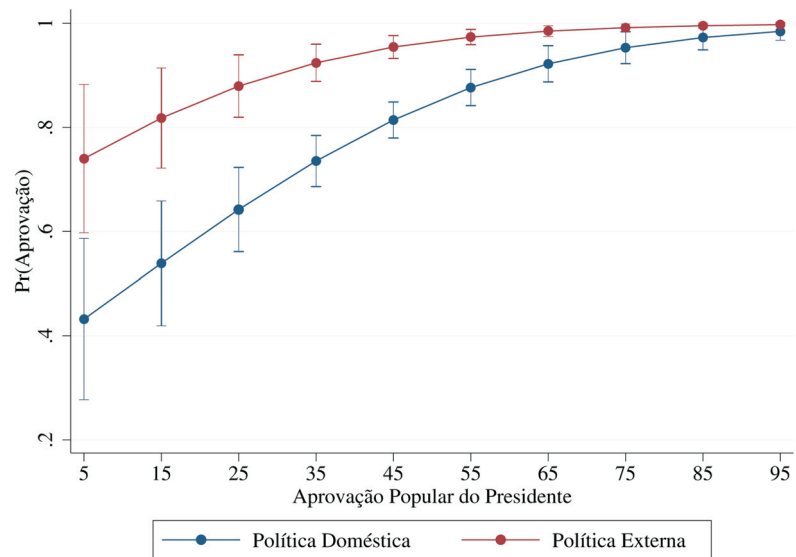
Índices muito elevados de popularidade do presidente tornam a probabilidade de aprovação da matéria presidencial extremamente elevada, indistintamente para as políticas externa e doméstica. Entretanto, baixos níveis de popularidade do presidente paraguaio mostram uma probabilidade de sucesso legislativo presidencial significativamente maior nos casos da política externa

Gráfico 1 - Aprovação das Iniciativas Executivas e Taxa de Desemprego



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 2 - Aprovação das iniciativas executivas e aprovação popular do presidente



Fonte: Elaboração dos autores.

do que em política doméstica. Mesmo com a aprovação popular mais baixa da série histórica (5%), os temas internacionais têm mais de 60% de chance de ser aprovados. Ambos os resultados deixam clara a maior probabilidade de a política externa ser aprovada, apoiando-se à tese dos dois presidentes, no caso paraguaio. Porém, é importante notar, em ambos os gráficos, o fato de o sucesso legislativo do presidente em política externa não ser plenamente independente de fatores exógenos ao sistema político, como a popularidade do presidente e o

índice de desemprego do país. A subseção seguinte discute as implicações dos resultados.

#### . IV.2. Instituições e política externa

Em busca da superação do período autoritário de Strossner, a Constituição de 1992 construiu uma figura presidencial atenuada, conferindo amplos mecanismos de controle ao Legislativo, bem como significativa capacidade de legislar. Prerrogativas como o voto de censura aos ministros de Estado e a dificuldade de o presidente governar por decretos denotam essa peculiar característica do presidencialismo paraguaio. Assim, dentre os países da região, o Paraguai seria aquele no qual a verificação da tese dos dois presidentes seria menos provável, uma vez que um presidente mais fraco implicaria menor capacidade de aprovação de suas matérias. A confirmação empírica da tese dos dois presidentes fortalece a percepção de uma distinção fundamental entre as políticas externa e doméstica na relação entre os poderes. O caso paraguaio ainda se apresenta mais crítico, dada a turbulenta relação de Lugo com o Congresso Nacional e o decréscimo gradual de sua popularidade ao longo do governo, motivado pelos escândalos de paternidade e dificuldade na implementação das reformas prometidas em campanha.

A maior propensão de aprovação da política externa no presidencialismo paraguaio não significa a inexistência de propostas executivas rejeitadas pelo parlamento. Mais efetivamente, como demonstra a Tabela 4, das 365 medidas de política externa enviadas pelo presidente Lugo, 3% foram rejeitadas, 96% aprovadas e 1% modificadas pelo Congresso Nacional. As propostas de política externa perdem apenas para as propostas orçamentárias, representando 44,4% das propostas enviadas pelo presidente Lugo. Conforme Molinas, Pérez-Liñan e Saiegh (2004, p.83), os presidentes paraguaios dominam a produção legislativa em temas amplos nacionais (incluindo política externa), relativos ao setor público e orçamento, enquanto os legisladores dominam propostas relativas ao nível individual, local e ao setor privado em geral. Os autores concluem ainda

Tabela 4 - Resultado das iniciativas legislativas do presidente, desagregado pelo tema da proposta

<b>Tema</b>	<b>Rejeitado</b>	<b>Aprovado</b>	<b>Modificado</b>	<b>N</b>
Orçamento	16%	83%	1%	425
Política Externa e Defesa	3%	96%	1%	363
Administrativo	7%	86%	7%	14
Economia	8%	67%	25%	12
Infraestrutura	10%	70%	20%	10
Transporte	0%	50%	50%	4
Previdência	0%	100%	0%	2
Segurança Pública	100%	0%	0%	2
Cultura	0%	100%	0%	2
Saúde	0%	100%	0%	2
Reforma Agrária	100%	0%	0%	1
Meio Ambiente	0%	100%	0%	1
Agricultura	0%	0%	100%	1
<b>Total</b>	<b>839</b>			

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Paraguay (2019).

que os deputados tendem a propor mais políticas setoriais, enquanto os senadores, políticas individuais (Molinas, Pérez-Liñan e Saiegh 2004, p.83).

A Tabela 4, referente ao governo Lugo, corrobora a percepção do amplo domínio de temas de política externa e orçamento entre as iniciativas executivas, chamando a atenção para o baixo nível de propostas centrais durante a campanha eleitoral do presidente: reforma agrária e políticas sociais (Palau & Ortega 2008). A mensagem de número 48 é o único projeto apresentado por Lugo sobre reforma agrária. Nele, o presidente solicitava que se cumprisse a determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos formalizando o assentamento da *Comunidad Indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet* no Departamento de Presidente Hayes. A mensagem foi enviada em 20 de novembro de 2008, poucos meses após sua posse e rechaçada pelo Senado no dia 15 de outubro de 2009. Tanto as propostas de reforma agrária quanto as políticas sociais aprovadas durante o governo Lugo tiveram como origem o Poder Legislativo, sendo a grande maioria do PLRA e ANR.

Como o presidente geralmente antecipa a propensão de sua proposta ser aprovada no Congresso Nacional (Milner & Rosendorff 1997), há poucos incentivos para o envio de matérias cuja rejeição é muito provável. Nesse sentido, se comparamos o sucesso legislativo de Lugo (82%), com de outros presidentes paraguaios como Wasmosy (81%) e Grau (76%)<sup>3</sup>, fica evidente a capacidade de o presidente antecipa a preferência do legislador mediano. Ao antecipa a propensão de veto do Congresso Nacional, o presidente Lugo não logrou implementar uma agenda progressista no Paraguai, tendo apenas uma iniciativa com o tema da reforma agrária submetida e reprovada. Talvez a questão redistributiva mais sensível ao país e um dos temas centrais na campanha eleitoral de Lugo foi justamente a reforma agrária (Luna 2015). Em contrapartida, a elevada quantidade de matérias de política externa aprovadas no governo Lugo indica o isolamento das questões internacionais da disputa política doméstica. A natureza distinta da política externa, com poucas matérias de cunho redistributivo, a elevada centralização decisória nas mãos da presidência (Insaurralde 2014), o baixo incentivo eleitoral para os membros do Legislativo (Canes-Wrone, Howell & Lewis 2008) e o efeito do compromisso internacional assinado pelo presidente *ex-ante* (Bjereld & Demker 2000) são elementos que contribuem para a delegação da condução dos assuntos exteriores do Legislativo ao Executivo.

Esses dados corroboram os resultados do modelo logístico apresentado anteriormente, aferindo a validade da tese dos dois presidentes no caso paraguaio. Uma vez verificada a existência de “dois presidentes” no Paraguai, é preciso ressaltar a característica delegativa e não abdicativa da relação entre os poderes na política exterior. A probabilidade de cooperação legislativa com o Poder Executivo é maior em temas de política externa, o que não significa total abstenção do Congresso na sua formulação, podendo oferecer vetos às medidas relevantes da agenda internacional do país.

O rechaço ao ingresso da Venezuela no Mercado Comum do Sul – Mercosul é certamente um caso relevante que demonstrou, por parte do Congresso Nacional, exercício do poder de veto em um importante tema da agenda de política externa no Paraguai. Podemos definir quatro elementos centrais na agenda contemporânea da política exterior paraguaia (Arce 2011): 1) soberania energética e medidas referentes às duas hidrelétricas binacionais; 2) Mercosul; 3) Relações bilaterais com Taiwan e (4) profissionalização da chancelaria. O primeiro ponto, também tema central da campanha de Lugo, obteve grande avanço em seu governo, com a conclusão, em 2009, do acordo de reajuste das tarifas de Itaipu com o Brasil. As relações com Taiwan contam com amplo apoio nos partidos políticos e a mudança de governo entre Duarte Frutos e Lugo

<sup>3</sup> Dados obtidos de Molinas, Pérez-Liñan e Saiegh (2004).

não alterou esse rumo da política exterior paraguaia (Arce 2011, p.118). Já em relação ao Mercosul, temos o veto à entrada venezuelana.

Uma breve análise do ingresso da Venezuela no Mercosul auxilia a compreender melhor a relação entre o parlamento e o presidente no Paraguai. O caso evidencia a antecipação presidencial da preferência do legislador mediano e a relação entre as facções dos principais partidos políticos e o Poder Executivo. Em 2006, o presidente Nicanor Duarte Frutos (ANR), em conjunto com seus pares do Mercosul, aprovou o protocolo de adesão da Venezuela como membro pleno do bloco. A ratificação do acordo nos legislativos nacionais dos países membros encontrou grande resistência no Senado paraguaio. A discussão se intensificou com a chegada de Lugo ao governo, constantemente acusado pela aproximação com o presidente venezuelano<sup>4</sup> e cujas semelhanças ideológicas causava desconforto aos legisladores. A Tabela 5, resume as trajetórias que a medida passou para ser aprovada.

<sup>4</sup> “Chávez dio dinero, según diputado” (2008). “EE.UU. investigó un posible apoyo financiero de Hugo Chávez a Lugo” (2010).

Em agosto de 2009, ao perceber a votação dividida na comissão de Economia e Integração na América Latina do Senado, o presidente Lugo retirou a mensagem 675, que solicitava ao Congresso Nacional a aprovação do ingresso da Venezuela ao bloco regional. O movimento se repetiu em dezembro de 2010, frente à mesma percepção de derrota em plenário. Desta vez, tratava-se de um projeto enviado pelo próprio Lugo. Durante o governo interino de Franco, então vice-presidente do PLRA, a proposta foi rejeitada. Mais de um ano depois, com a eleição do colorado Cartes, a matéria retornou ao Congresso para, desta vez, ser aprovada em ambas as casas. Durante o período do governo Lugo, o presidente tentou persuadir facções coloradas, como o “Vanguardia Colorada”, do ex-presidente Frutos, na tentativa de obter apoio à entrada venezuelana (Insaurralde 2014). A promessa de cargos no Executivo entre colorados desta facção, oscilante entre o apoio e o rechaço à Venezuela, também contribuiu para o estremecimento das relações de Lugo com o PLRA, que já havia utilizado da estratégia de oferecer cargos às facções liberais rivais de Franco (López 2010).

Este episódio revela dois aspectos centrais: a estratégia de antecipação, ainda que tardia, do presidente paraguaio em relação à aprovação de suas propostas no Legislativo e a possibilidade de veto da política externa, ainda que remota. Dentre as principais alegações dos legisladores colorados para sustentar o repúdio ao ingresso venezuelano estão a cláusula democrática do protocolo de Ushuaia e a influência negativa que o governo socialista de Chávez poderia exercer nas instâncias decisórias do bloco e nos países membros. Os legisladores diziam temer a intromissão venezuelana nos assuntos internos do país<sup>5</sup>,

Tabela 5 - Tramitação do ingresso da Venezuela no Mercosul no Congresso Nacional do Paraguai

MSG*	Data Inicial	Data Final	Casa	Autor	Decisões na Comissão	Decisão Final
675	04/07/2007	13/08/2009	Senado	Nicanor	Economia e Integração na América Latina (Dividido)	Retirado
555	22/11/2010	09/12/2010	Senado	Lugo	Relações Exteriores (Dividido)	Retirado
859	31/07/2012	23/08/2012	Senado	Franco	Relações Exteriores (Rejeição) Legislação, Justiça e Trabalho (Rejeição)	Rechaçado
53	05/12/2013	10/12/2013	Senado	Cartes	Legislação, Justiça e Trabalho (Dividido)	Aprovado
53	11/12/2013	18/12/2013	Câmara	Cartes	Assuntos Constitucionais (Reprovação)	Aprovado

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de Paraguay (2019)

\* MSG – Mensagem do Executivo.

<sup>5</sup> “La oposición mantiene su negativa al ingreso de Venezuela al Mercosur” (2009).

<sup>6</sup> “Não temos nada contra a Venezuela, nosso problema é Chávez no Mercosul” (2012).

além das acusações de que Chávez financiava o Exército del Povo Paraguayo<sup>6</sup>. De certa forma, há um componente ideológico conservador nas elites coloradas de repúdio ao que o governo Chávez representava. Ainda assim, tamanha foi a dificuldade de Lugo em governar que até um tema relevante de política externa obteve um veto congressual. Vale ressaltar que, apesar dos discursos dos legisladores apontarem uma discordância à figura de Chávez no bloco, e não propriamente à Venezuela, a aceitação de Caracas no Mercosul se deu sem que houvesse uma mudança de governo. Embora a discussão da inclusão venezuelana como membro pleno tenha se iniciado durante o período do colorado Nicanor Duarte, o Pátria Querida foi o único partido que se manteve contrário desde o início (Insaurralde 2014, p.166). Somente com a chegada de outro colorado, Horácio Cartes, as negociações evoluíram a favor da Venezuela. Esse movimento abre possibilidades de interpretação de um comportamento legislativo estratégico, de oposição em 2009 e 2010, revelando o elevado grau de conflito entre os poderes.

A política externa não é integralmente isolada das disputas político-partidárias no Paraguai. Independentemente disto, a análise empírica do presente texto demonstrou que em um governo com baixa capacidade de governar como o de Lugo, a política externa se revelou a área temática cujo veto e a interferência parlamentar às propostas presidenciais foram os menores no processo decisório do país. O sistema de delegação legislativo da política exterior ao Executivo possui fundamento na maior capacidade de gestão da informação do presidente via as representações diplomáticas a seu serviço e a sua capacidade de iniciar a política e gerar um compromisso prévio do país em um ambiente anárquico como o internacional. Embora improváveis, os poucos vetos legislativos na política externa paraguaia indicam a presença de um sistema de fiscalização cuja propensão à cooperação é extremamente elevada.

## V. Conclusões

O trabalho oferece uma análise empírica sobre a capacidade de governar do mandatário em um presidencialismo multipartidário, discriminando as políticas tramitadas no Legislativo entre domésticas e internacionais. O Paraguai tem características que permitem isolar artificialmente importantes determinantes do comportamento legislativo, permitindo aferir a validade da tese dos dois presidentes em um presidencialismo na América do Sul. Seguindo a lógica de escolha do Paraguai, cujas características o tornam o menos provável de confirmar a tese, a confirmação da procedência da tese dos dois presidentes no governo Lugo oferece forte evidência empírica da distinção entre as políticas externa e doméstica no processo decisório interno.

A capacidade de o presidente aprovar as suas matérias enviadas ao Congresso Nacional é sensível a fatores exógenos ao sistema político, como a aprovação popular do presidente e o desemprego. Embora a aprovação das matérias de política externa sejam mais prováveis, estas também demonstram alguma sensibilidade aos indicadores mencionados. Este achado, aliado à breve análise do caso do ingresso da Venezuela no Mercosul, sugere uma maior liberdade ao presidente em conduzir os assuntos externos sem eliminar por completo a possibilidade de veto congressual em algum ponto relevante da agenda externa do país. Embora haja maior propensão de o Legislativo delegar ao presidente a condução dos assuntos exteriores, a existência de um relevante veto no período reforça a percepção de delegação congressual, e não abdicação. Em outras palavras, a tese dos dois presidentes no Paraguai opera sob um sistema delegativo do Legislativo ao Executivo.

A relação entre um presidente progressista com poucos poderes legislativos e um Congresso Nacional majoritariamente conservador se mostrou contur-

bada. O legislador mediano se tornou ator de veto das propostas de mudança progressista no Paraguai. A baixa proposição, por parte do Executivo, em temas centrais para a esquerda paraguaia, como reforma agrária e políticas sociais, é um indício da dificuldade de o presidente avançar uma agenda política nesse contexto. Assim, assuntos de política externa tiveram grande relevância na agenda presidencial no Congresso Nacional, contando com elevado apoio deste mesmo Congresso dominado por partidos tradicionais e mais conservadores.

O avanço da agenda de pesquisa sobre o presidencialismo multipartidário e o processo decisório da política externa pode se beneficiar muito de uma perspectiva comparada. Ao estabelecer uma comparação entre os distintos presidencialismos da América Latina, é possível avaliar a influência de variáveis institucionais relevantes como os poderes presidenciais, o sistema eleitoral, a distância ideológica entre os partidos, o número efetivo de partidos, entre outros. Desta forma, seria possível analisar conjuntamente fatores endógenos e exógenos ao sistema político no processo decisório da política externa em presidencialismos multipartidários.

Pedro Feliu Ribeiro (pedrofeliu@usp.br) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e Professor do Instituto de Relações Internacionais da mesma universidade. Vínculo Institucional: Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Maria Letícia Claro Oliveira (maria.leticia.oliveira@usp.br) é graduada em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas na Universidade de São Paulo e pesquisadora do Núcleo de Estudos Comparados e Internacionais (NECI-USP) da mesma universidade. Vínculo Institucional: Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

## Referências

- Alemán, E. & Navia P., 2009. Institutions and Legislative Success of Strong Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile. *The Journal of Legislative Studies*, 15(4), pp.401-419. DOI:10.1080/13572330903302471
- Alemán, E. & Calvo, E., 2008. Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Argentina. In G. O'Donnell, J. Tulchin & A. Vara, eds. *New Voices in the Study of Democracy*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Alemán, E. & Calvo, E., 2010. Unified Government, Bill Approval, And the Legislative Weight of the President. *Comparative Political Studies*, 20(10), pp.1-24. DOI: 10.1177/0010414009355534
- Altman, D., 2000. Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: Uruguay 1989–1999. *Party Politics*, 6(3), pp.259–283. DOI: 10.1177/135406880006003001
- Anderson, C.J., 2000. Economic Voting and Political Context: A Comparative Perspective. *Electoral Studies*, 19(2), pp.151-170. DOI:10.1016/S0261 3794(99)00045-1
- Arce, L., 2011. En la búsqueda de una estrategia global: la política externa del Paraguay. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), pp.105-127.
- Bjoreld, U. & Demker, M., 2000. Foreign Policy as Battle Field: A study of National Interest and Parties Motives. *Scandinavian Political Studies*, 23(1), pp.17-36. DOI: 10.1111/1467-9477.00029
- Bond, J.R. & Fleisher, R., 1990. *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brace, P. & Hinckley, B., 1992. *Follow the Leader*. New York: Basic Books.
- Byrne, C. & Dominguez, K., 2005. Is It a Honeymoon? An Empirical Investigation of the President's First Hundred Days. *Congress & The Presidency*, 32(1), pp.63-78. DOI: 10.1080/07343460509507697
- Cárdenas, M.; Junguito R. & Pachón M., 2008. Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution. In E. Stein; M. Tommasi; C. Scartascini & P. Spiller, eds. *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Calvo, E., 2007. The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Disciplined Legislature. *British Journal of Political Science*, 37(2), pp.263-280. DOI: 10.1017/S0007123407000130
- Canes-Wrone, B.; Howell, W.G. & Lewis, D.E., 2008. Toward a Broader Understanding of Presidential Power: A reevaluation of the two presidencies thesis. *The Journal of Politics*, 70(1), pp.1-16. DOI: 10.1017/S0022381607080061
- Cheibub, J.A.; Przeworski, A. & Saiegh, S., 2004. Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal and Political Science*, 34(4), pp.565-587. DOI: 10.1017/S0022381607080061
- Diniz, S., 2005. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo decisório: avaliando o sucesso e o fracasso presidencial. *Dados*, 48(1), pp.333-369. DOI: 10.1590/S0011-52582005000200004
- Feliú, P. & Onuki, J., 2014. Unidade Partidária e Política Externa na América Latina. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 29(86), pp.125-163. DOI: 10.1590/S0102-69092014000300009



- Fleisher, R.; Bond, J.; Krutz, G. & Hanna, S., 2000. The Demise of the Two Presidencies. *American Politics Quarterly*, 28(1), pp.3-25. DOI: 10.1177/1532673X00028001001
- Figueiredo, A. & Limongi, F., 2000. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. *Comparative Politics*, 32(2), pp.151-170. DOI: 10.2307/422395
- Figueiredo, A.C.; Salles, D.L. & Vieira, M.M., 2009. Political and Institutional Determinants of the executive's Legislative success in Latin America. *Brazilian Political Science Review*, 3(2), pp.155-171.
- García Montero, M., 2007. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentarios. *Lateinamerika Analysen*, 17(2), pp.2-24. DOI: 10.4067/S0718-090X2011000100007
- García Montero, M., 2008. Instituciones y actividad legislativa en América Latina. *Documentos CIDOB*, Serie América Latina, 23.
- González, L.E. & Gillespie C.G., 1994. Presidentialism and Democratic Stability in Uruguay. In J.J. Linz & A. Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Henisz, W. & Mansfield, E., 2006. Votes and Vetoes: The Political Determinants of Commercial Openness. *International Studies Quarterly*, 50(1), pp.189-211. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2006.00398.x
- Hermann, M.G. & Hermann, C., 1989. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. *International Studies Quarterly*, 33(4), pp.361-387. DOI: 10.2307/2600518
- Insaurralde, G., 2014. Oposición parlamentaria y política exterior El rechazo del Partido Colorado al ingreso de Venezuela al MERCOSUR durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012). *Estudios Internacionais*, 2(2), pp.149-187.
- King, G., 1986. Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach. *Political Psychology*, 7(1), pp.83-101. DOI: 10.2307/3791158
- Kupchan, C.A. & Trubowitz P.L., 2007. The Demise of Liberal Internationalism in the United States. *International Security*, 32(2), pp.7-44. DOI: 10.1162/isec.2007.32.2.7
- López, F.S. & Sáez, M.A., 2002. Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, pp.153-179.
- López, M., 2010. La democracia en Paraguay: un breve repaso sobre los partidos políticos tradicionales, el sistema electoral y el triunfo de Fernando Lugo Méndez. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 13, pp.89-106.
- Luna, J.P., 2015. Economía política de la democracia y ciencia política: ¿Nos estamos perdiendo algo? In Damiani, G.; Garcé, A. & Zibetti, F., eds. *Os desafios da América Latina no século XXI*. São Paulo: EDUSP.
- Mack, W.R.; DeRouen, K. & Lanoue, D., 2011. Foreign Policy Votes and Presidential Support in Congress. *Foreign Policy Analysis*, 9(1), pp.79-102. DOI: 10.1111/j.1743-8594.2011.00166.x
- Mainwaring, S., 1993. Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), pp.198-228. DOI: 10.1177/001041409302600200
- Mainwaring, S., 1997. Multipartyism, Robust Federalism, and Presidentialism in Brazil. In S. Mainwaring & M.S. Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- McCormick, J. & Wittkopf, E., 1990. Bipartisanship, Partisanship, and Ideology in Congressional – Executive Foreign Policy Relations, 1947-1988. *The Journal of Politics*, 52(4), pp.1077-1100. DOI: 10.2307/2131683
- McCormick, J.; Wittkopf, E. & Danna, D., 1997. Politics and Bipartisanship at the Water's Edge: A note on Bush and Clinton. *Polity*, 30(1), pp.132-49. DOI: 10.2307/3235323
- McCoy, T., 1971. Congress, the President, and Political Instability in Peru. In W.H. Agor, ed. *Latin American Legislatures: Their Role and Influence – Analysis for Nine Countries*. New York: Praeger.
- Milner, H.V. & Rosendorff, P., 1997. Democratic Politics and International Trade Negotiations: Elections and Divided Government as Constrains on Trade Liberalization. *Journal of Conflict Resolution*, 41(1), pp.117-146. DOI: 10.1177/0022002797041001006
- Milner, H.V. & Tingley, D.H., 2012. *Sailing the Water's Edge: Where Domestic Politics Meets Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Molinas, J.; Pérez-Liñán, A. & Saiegh, S., 2004. Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003. *Revista de Ciencia Política de Santiago*, 24(2), pp.67-93. DOI: 10.4067/S0718-090X2004000200004
- Neiva, P.R.P., 2011. Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados*, 54(2), pp.289-318. DOI: 10.1590/S0011-52582011000200003
- Norpoth, H., 1996. Of Time and Candidates: A Forecast for 1996. *American Politics Quarterly* 24(4), pp.443-467. DOI: 10.1177/1532673X9602400404
- Palau, M. & Ortega, G., 2008. Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares. *Revista Colección OSAL*, 24, pp.103-112
- Payne, J.M.; Zovatto, D.; Florez, F.C. & Zavala, A., 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.
- Pereira, C. & Melo, M.A., 2012. The Surprising Success of Multiparty Presidentialism. *Journal of Democracy*, 23(3), pp.156-170. DOI: 10.1353/jod.2012.0041
- Pérez-Liñán, A. & Polga-Hecimovich, J., 2012. Political Elites, Democratic Breakdown, and Presidential Instability in Latin America. In: *International Political Science Association Conference*. Madrid.
- Prins, B.C. & Shull, S.A., 2006. Enduring Rivals: Presidential Success and Support in the House of Representatives. *Congress & The Presidency*, 33(2), pp.21-46. DOI: 10.1080/07343460609507673

- Ripley, R. & Lindsay, J., eds. 1993. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Rudalevige, A., 2002. *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton: Princeton University Press.
- Samuels, D., 2004. Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 98(03), pp.425-436. DOI: 10.1017/S000305540400125X
- Samuels, D. & Shugart, M.S., 2003. Presidentialism, Elections and Representation. *Journal of Theoretical Politics*, 15(1), pp.33-60. DOI: 10.1177/0951692803151002
- Santos, W.G., 1986. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice.
- Shugart, M.S. & Carey, J.M., 1992. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Shugart, M.S. & Haggard, S., 2001. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In S. Haggard & M.D. McCubbins, eds. *Presidents, Parliaments, and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Sinclair, B., 1993. Congressional Party Leaders in the Foreign and Defense Policy Arena. In R.B. Ripley & J.M. Lindsay, eds. *Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Stepan, A. & Skach, C., 1993. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism. *World Politics*, 46(1), pp.1-22. DOI: 10.2307/2950664
- Tayfur, M.F., 1994. Main Approaches to the Study of Foreign Policy: A Review. *METU Studies in Development*, 21(1), pp.113-141.
- Tsebelis, G., 1997. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(34), pp.89-117.
- Ok Wildavsky, A., 1966. The Two Presidencies. *Trans-action*, 4(2), pp.7-14. DOI: 10.1080/07343469109507905

### Artigos de jornais

- Chávez dio dinero, según diputado, 2008. *ABC Color*, 15 out. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/chavez-dio-dinero-segun-diputado-1111474.html>. Acesso em: 2 abr. 2017.
- EE.UU. investigó un posible apoyo financiero de Hugo Chávez a Lugo, 2010. *ABC Color*, 21 nov. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/eeuu-investigó-un-posible-apoyo-financiero-de-hugo-chavez-a-lugo-190818.html>. Acesso em: 2 abr. 2017.
- La oposición mantiene su negativa al ingreso de Venezuela al Mercosur, 2009. *Jornal Paraguay*, 10 dez. Disponível em: <http://www.paraguay.com/nacionales/la-oposicion-mantiene-su-negativa-al-ingreso-de-venezuela-al-mercosur-3642/pagina/98>. Acesso em: 28 mar. 2017.
- Não temos nada contra a Venezuela, nosso problema é Chávez no Mercosul, 2012. *Estado de São Paulo*, 15 ago. Disponível em <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,nao-temos-nada-contra-a-venezuela-nosso-problema-e-chavez-no-Mercosul-imp,-911356>. Acesso em: 28 mar. 2017.

### Outras fontes

- Banco Central de Paraguay, 2019. Disponível em: <https://www.bcp.gov.py>. Acesso em: 23 jan. 2019.
- DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2019. Disponível em: <http://www.dgeec.gov.py>. Acesso em: 23 jan. 2019.
- Paraguay. Cámara de Senadores, 2019. *Sistema de Información Legislativa*. Disponível em: <http://silpy.congreso.gov.py>. Acesso em: 23 jan. 2019.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/spanish/issues/democracy/costarica/docs/PNUD-seminario.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.
- PELA, 2008. *Base de Datos*. Universidad de Salamanca. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/Elites/>. Acesso em 10 nov. 2016.

## Congress and Foreign Policy in Lugo's Paraguay

**ABSTRACT Introduction:** The article assesses the association between political and institutional factors and the capacity of President Lugo to approve his legislative initiatives, disaggregating the analysis by themes of domestic politics and foreign policy. The objective is to investigate, within the framework of a multiparty presidentialism, the hypothesis of the higher likelihood of the National Congress to approve presidential initiatives in foreign policy when compared to those of domestic politics. **Materials and Methods:** The empirical analysis covers all the 839 presidential initiatives carried out between 2008 and 2012. We analyse the approval or rejection of each bill. **Results:** Through a logistic model, we found a president who is strongly constrained by the Legislative in domestic affairs and another with sufficient conditions to approve the foreign policy agenda. Besides, we find that political and economic factors such as popular approval of the president, unemployment and inflation alter the propensity of the legislative initiative of the president to be approved in the Legislative. **Discussion:** The proof of the thesis of the two presidents in a multiparty presidentialism with a low institutional propensity to the predomination of the president in the legislative process demonstrates the specificity of foreign policy when compared to domestic politics.

**KEYWORDS:** Foreign Policy; Legislative; President; Paraguay; Fernando Lugo.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.

## Apêndice

Tabela 1A - Testes de adequação do modelo logístico

Descrição do Teste	Valor	Descrição do Teste	Valor
Log-Lik Intercept Only	-312.442	Log-Lik Full Model:	-205.599
D(832)	411.198	LR(6):	213.687
Prob > LR:	0.000		
McFadden's R2	0.342	McFadden's Adj R2:	0.320
Maximum Likelihood R2	0.225	Cragg & Uhler's R2:	0.428
McKelvey and Zavoina's R2	0.584	Efron's R2:	0.435
Variance of y	7.914	Variance of error:	3.290
Count R2	0.937	Adj Count R2:	0.485
AIC	0.507	AICn:	425.198
BIC	-5.190.002	BIC':	-173.294

Fonte: Elaboração dos autores.

## Lista de Siglas

ANR: Asociación Nacional Republicana.

UNACE: União Nacional de Cidadãos Éticos.

PPQ: Partido Patria Querida.

PLRA: Partido Liberal Radical Autentico.

PPS: Partido País Solidário.

PDP: Partido Democrático Progresista.

MPT: Movimiento Popular Tekojojá.

ADB: Alianza Departamental Boquerón.