

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

IMPEACHMENT, PARLAMENTARIZAÇÃO E
DESTITUIÇÃO PRESIDENCIAL ABUSIVA NA AMÉRICA
LATINA: UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE A INSTABILIDADE
PRESIDENCIAL NA AMÉRICA LATINA

JUICIO POLÍTICO, PARLAMENTARIZACIÓN Y DESTITUCIÓN
PRESIDENCIAL ABUSIVA EN AMÉRICA LATINA:
UNA INVESTIGACIÓN SOBRE INESTABILIDAD
PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

IMPEACHMENT, PARLIAMENTARIZATION AND ABUSIVE
PRESIDENTIAL IMPEACHED IN LATIN AMERICA:
AN INVESTIGATION INTO PRESIDENTIAL
INSTABILITY IN LATIN AMERICA

MAGNUS HENRY DA SILVA MARQUES*
ALEXANDRE BERNARDINO-COSTA**

Recibido: 26 de septiembre de 2023 - Aceptado: 22 de enero de 2024 -

Publicado: 29 de junio de 2024

DOI: 10.24142/raju.v19n38a8

* Professor da Universidade Federal de Jataí (UFJ), Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) com área de concentração em Direito, Estado e Constituição. Graduado em Direito pela Universidade Federal

Resumo

O tema da instabilidade política é recorrente em diversos estudos sobre a América Latina. O objetivo deste artigo é responder as seguintes perguntas: como a instabilidade presidencial tem se manifestado nos países da América Latina, no pós-redemocratização? A literatura sobre o tema é capaz de identificar os casos abusivos de destituição presidencial? Ela é capaz de identificar quando os mecanismos de destituição presidencial são usados para dar aparência de legalidade a um golpe? Essas questões serão respondidas por meio de um levantamento dos estudos de caso acerca das quedas presidenciais na América Latina. Será verificado se esses estudos de caso auxiliam a identificar os usos abusivos e equivalentes às ferramentas clássicas de golpes de Estado da destituição presidencial no pós-redemocratização. Conclui que a tese institucionalista, predominante na literatura, auxilia a entender as mudanças dos mecanismos de deposição presidencial, mas ajuda pouco a identificar o uso abusivo e equivalente às vias clássicas de golpe de Estado.

Palavras-chave: Instabilidade política, constitucionalismo na América Latina, impeachment e constitucionalismo abusivo, presidencialismo.

Resumen

El tema de la inestabilidad política es recurrente en varios estudios sobre América Latina. El objetivo de este artículo es responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se ha manifestado la inestabilidad presidencial en los países latinoamericanos, post-redemocratización? ¿La literatura sobre el tema es capaz de identificar casos abusivos de

do Rio Grande do Norte (UFRN), Orcid. <https://orcid.org/0000-0001-5550-3711>, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=ptBR&user=1T8XIZEAAAAJ> Endereço do Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9656994355956999>, e-mail: magnushmarques@gmail.com

** Professor da Universidade Federal de Jataí (UFJ), Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) com área de concentração em Direito, Estado e Constituição. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Orcid. <https://orcid.org/0000-0001-5550-3711>, Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=ptBR&user=1T8XIZEAAAAJ> Endereço do Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9656994355956999>, e-mail: magnushmarques@gmail.com

destitución presidencial? ¿Es capaz de identificar cuándo se utilizan mecanismos de juicio político del presidente para darle apariencia de legalidad a un golpe de Estado? Estas preguntas serán respondidas a través de una encuesta de estudios de caso sobre caídas presidenciales en América Latina. Se verificará si estos estudios de caso ayudan a identificar usos abusivos y equivalentes a las clásicas herramientas golpistas de destitución presidencial en el período posterior a la redemocratización. Se concluye que la tesis institucionalista, predominante en la literatura, ayuda a comprender los cambios en los mecanismos de deposición presidencial, pero poco ayuda a identificar el uso abusivo y equivalente a las rutas clásicas del golpe de Estado.

Palabras clave: inestabilidad política, constitucionalismo en América Latina, juicio político y constitucionalismo abusivo, presidencialismo.

Abstract

The theme of political instability is recurrent in several studies on Latin America. The objective of this article is to answer the following questions: how has presidential instability manifested itself in Latin American countries, post-redemocratization? Is the literature on the subject capable of identifying abusive cases of presidential dismissal? Is it capable of identifying when presidential impeachment mechanisms are used to give the appearance of legality to a coup? These questions will be answered through a survey of case studies about presidential falls in Latin America. It will be verified whether these case studies help to identify abusive uses and equivalents to the classic coup d'état tools of presidential dismissal in the post-redemocratization period. It concludes that the institutionalist thesis, predominant in the literature, helps to understand the changes in the mechanisms of presidential deposition, but does little to identify the abusive use and equivalent to the classic routes of coup d'état.

Keywords: political instability, constitutionalism in Latin America, impeachment and abusive constitutionalism, presidentialism.

INTRODUÇÃO

O tema da instabilidade política é recorrente em diversos estudos sobre a América Latina, em distintas vertentes teóricas. Dessa forma, a literatura sobre a política e sobre a arquitetura institucional latino-americanas, tanto aquela anterior à onda democratizante que tomou a região (Fernandes, 1973, 2008; Fossum, 1967; Jaguaribe, 1969; Marini, 2014) quanto aquela produzida a partir da década de 1990 (Hochstetler, 2007; Hochstetler y Edwards, 2009; Katz, 2016; Linz, 1990; Marsteintredet, 2013; Marsteintredet e Berntzen, 2008; Martínez, 2017; Polga-Hecimovich, 2023; Saad Filho e Morais, 2018; Souza, 2016; Valenzuela, 2004), demonstra, em menor ou maior grau, uma preocupação com a instabilidade política nessa região.

Se reduzirmos a instabilidade política a apenas uma de suas facetas, a instabilidade presidencial, e buscarmos dados empíricos sobre o cumprimento dos mandatos presidenciais a partir de 1990, facilmente perceberemos que mandatos presidenciais interrompidos prematuramente não são algo excepcional nessa região. André Souza (2016) indica que, entre os anos de 1990 e 2012, dos 32 casos de crises presidenciais identificados pelo pesquisador, 13 resultaram na deposição do chefe do governo. A maior parte deles, contudo, em torno de 57,5 %, não resultou na estabilização como desfecho da efervescência política gerada por essas crises.

Desde o último ano investigado pelo autor (Souza, 2016), 2012, até 2016, é possível, ainda, acrescentar outras três crises presidenciais, são as ocorridas: na Venezuela (2015), na Guatemala (2015) e no Brasil (2016), dentre as quais duas delas resultaram na interrupção do mandato do chefe do Executivo – Brasil e Guatemala. Da mesma forma, outros eventos críticos também ocorreram após 2016, como evidencia o caso da queda de Evo Morales, em 2019, na Bolívia, e o de Martín Vizcarra, em 2020, no Peru.

Um número expressivo dessas destituições presidenciais se deu com o acionamento do procedimento do *impeachment*. Entre 1990 e 2004, ocorreram quatro casos em que um procedimento desse tipo foi determinante para ou destituir o presidente ou levá-lo à renúncia (Pérez-Liñán, 2004).

Após 2004, podemos, ainda, incluir o caso do Paraguai, ocorrido em 2012; o da Bolívia, em 2005; o da Guatemala, em 2015 (Souza, 2016); e o do Brasil, em 2016. Por sua vez, poucas foram as interrupções de mandatos presidenciais que se deram por meio de alguma movimentação parecida

com um golpe militar clássico, como os que ocorreram em Honduras, em 2009 (Farr, 2010), e na Bolívia, em 2019, quando houve uma movimentação de militares para retirada dos chefes de governo da presidência (Wolff, 2020). Esse dado indica que, em que pese esses eventos demonstrarem a permanência de um mesmo fenômeno, a instabilidade presidencial, está se desenvolvendo um novo padrão no presidencialismo latino-americano no pós-redemocratização. E é como esse padrão é encarado pela literatura contemporânea que será verificado neste artigo.

Assim sendo, o objetivo deste artigo é responder as seguintes perguntas: como a instabilidade presidencial tem se manifestado nos países da América Latina, no pós-redemocratização? A literatura sobre o tema é capaz de identificar os casos abusivos de destituição presidencial? Ela é capaz de identificar quando os mecanismos de destituição presidencial são usados para dar aparência de legalidade a um golpe? Como a literatura contemporânea tem interpretado esses casos de destituição presidencial ocorridos após a consolidação do regime democrático na maioria dos países da região?

A busca pelas respostas a essas perguntas auxiliará a identificar quais pontos ainda não foram suficientemente solucionados sobre o novo padrão de instabilidade presidencial na região. Assim, será possível verificar se as chaves teóricas trazidas pela literatura sobre o tema, predominantemente institucionalista, são suficientes para avaliar as consequências da persistência da instabilidade presidencial e do uso da destituição presidencial.

Essas questões serão respondidas por meio de um levantamento dos estudos de caso acerca das quedas presidenciais na América Latina, durante as décadas de 1990, 2000 e 2010, realizados por pesquisadores institucionalistas. Esse levantamento deu preferência a trabalhos de pesquisadores institucionalistas e foi realizado em duas etapas: a) busca nas plataformas ProQuest e Google acadêmico pelo termo “*impeachment* na América Latina” e seu correspondente em inglês; b) realização de um mapa de leitura com trabalhos acadêmicos usados nas referências dos trabalhos identificados na primeira etapa. Ao fim, será verificado se esses estudos de caso auxiliam a identificar os usos abusivos e equivalentes às ferramentas clássicas de golpes de Estado da destituição presidencial no pós-redemocratização.

PRESIDENCIALISMO E A ESCOLHA PELA INSTABILIDADE

Uma primeira explicação para a persistência das instabilidades presidencial e política na América Latina é a associação desses fenômenos com o presidencialismo. Essa chave de interpretação parte da tese de que o parlamentarismo é mais apropriado para criar regimes estáveis e que o presidencialismo carrega consigo características que tendem a gerar instabilidade. Ela é a empregada por Juan Linz (1990) ao formular a concepção de que o presidencialismo gera perigos inerentes à sua própria prática.

Essa noção defende que um dos fatores que geram a superioridade do parlamentarismo diante do presidencialismo é que, enquanto o primeiro conta com várias ferramentas capazes de assegurar a sua flexibilidade, o último tem características que o tornam exageradamente rígido. Uma vez que o segundo não conta com a flexibilidade compatível com o funcionamento ordinário da política, uma característica que se torna ainda mais crítica em países como os da América Latina, cuja desigualdade social gera forte polarização ideológica (Linz, 1990).

A inflexibilidade do presidencialismo é exemplificada pela destituição de presidente durante o mandato presidencial. O presidencialismo tem como elementos basilares: a previsão de um tempo fixo para os mandatos do chefe do Executivo, a titularidade das funções de chefia do governo e de representação do Estado em um mesmo agente e a legitimidade democrática e plebiscitária do chefe do Executivo.

O primeiro desses elementos já aponta que as instituições do regime presidencialista não contam com um mecanismo ágil que permita a destituição do chefe do Executivo diante de alguma mudança na composição da política nacional (Linz, 1990). Essa ausência tem, segundo Juan Linz (1990), duas consequências: a) por ser bastante custosa a destituição por meio de *impeachment*, é possível que um presidente cometa ilegalidades e, mesmo assim, continue no seu cargo até o fim do mandato; b) em um momento de embate entre o Executivo e o Parlamento, o país presidencialista tende a enfrentar rupturas de regime, por não contar com uma forma facilitada de forçar o Executivo a negociar com o Legislativo. O centro do argumento é que o parlamentarismo dispõe de uma forma fácil de mudar o chefe do governo e, por isso, não cria uma crise de regime, enquanto, o presidencialismo, por não possuir essa via facilitada, tende a gerar instabilidade.

Na raiz desse argumento, consta uma questão clássica bastante presente no debate e nas pesquisas em torno do presidencialismo e do parlamentarismo: a da legitimidade popular dos mandatos do Parlamento e do Executivo. Enquanto no parlamentarismo existe a legitimidade do chefe de governo mediada pelo Parlamento, sendo esse último o único legitimado diretamente pelo voto popular, no presidencialismo, há duas autoridades legitimadas diretamente pelo sufrágio. Esse dilema tem consequências práticas: diante de um conflito entre essas duas entidades, qual deve prevalecer? Aqueles que advogam pela correlação entre presidencialismo e instabilidade entendem que o desenho institucional do presidencialismo não aponta nenhum elemento para responder a essa questão. Ao não apresentar nenhuma resposta institucional para isso, segundo o argumento de Juan Linz (1990), esse sistema de governo faz com que o uso do *impeachment* contra um chefe de governo gere forte desconfiança de seus correligionários e apoiadores, já que ele não fornece nenhum critério democrático para solucionar a desavença entre Parlamento e Executivo.

Junto à noção de que o presidencialismo carrega perigos que lhe são intrínsecos, os quais, em geral, geram instabilidade, também é apontado, como catalisador de conflito, o fato de o vencedor do pleito, em uma eleição presidencialista, levar todo o governo (Linz, 1990). Por se guiar pelo princípio majoritário, o sistema de governo apresenta dois problemas: a) esse tipo de eleição provoca um governo com pouca representatividade, afinal não assegura a participação das minorias na formulação das políticas de governo; b) a oposição não tem nenhum incentivo a cooperar com o partido vencedor das eleições.

O mandato fixo do presidente coloca a oposição em uma situação em que ela estará fora do governo durante um tempo fixo, ou seja, interessará à oposição que o governo não consiga entregar o que prometeu, para que ela venha a ganhar o próximo pleito. Então, segundo esse argumento, a oposição, na verdade, tem incentivo para atrapalhar a execução da política de governo.

Essa situação também implica na falta de incentivo à moderação presidencial, ou seja, o caráter plebiscitário da eleição presidencial induz o chefe do governo a usar seu capital político para conter a oposição. Por sua vez, ainda como desdobramento do uso do princípio majoritário para instalação do governo, a pouca representatividade do governo pode gerar conflito regional, uma vez que o presidente tende a ser escolhido por áreas mais

urbanas de determinado país, devido a maior densidade populacional, o que pode induzir o governo a contrariar interesses de zonas rurais (Linz, 1990).

Outro gerador de instabilidade, segundo Juan Linz (Linz, 1990), está na necessária imposição de limites à reeleição no presidencialismo. Ela impõe, ao sistema político, os desafios de criar, com periodicidade regular, lideranças políticas capazes de chefiar o governo e de conter o capital político do presidente cujo mandato esteja no fim, o que deve ser feito para não gerar ofuscamento na legitimidade política do próximo chefe de governo. Caso o sistema político nacional seja incapaz de cumprir esses desafios, é possível que o país enfrente a situação crítica de ter uma liderança política que queira se perpetuar na presidência à revelia do limite à reeleição previsto no texto constitucional.

Essa concepção também defende que o presidencialismo tende a gerar conflito ao unir, em um mesmo cargo, o representante do Estado e o chefe de governo. Isso porque, ao ser eleito para chefe de governo, o presidente sustenta uma opção partidária e, ao mesmo tempo, ao chefiar o Estado, deveria representar toda a nação. A identidade dessas figuras, segundo essa tese, tende a fazer com que o presidente confunda todo o povo com seus eleitores e, por isso, o presidencialismo se vê destituído de um chefe de Estado como agente de moderação (Linz, 1990).

Esse diagnóstico, de que o presidencialismo tem características que induzem ao surgimento da instabilidade, é compartilhado por Arturo Valenzuela (2004). O autor, ao mesmo tempo que reconhece uma mudança no padrão de instabilidade presidencial na América Latina, utiliza a mesma chave explicativa para o fenômeno, ao atribuir, ao sistema de governo, a fonte das interrupções dos mandatos presidenciais. A transformação reconhecida pelo autor é evidenciada pela comparação entre as formas de trocas de governo na região, em dois períodos distintos.

Entre os anos de 1930 e 1980, 37,5 % dos governos da América Latina chegaram ao poder por meio de golpes militares, mas, entre os anos de 1980 e 1990, esse dado se alterou. Apenas sete das 37 mudanças de governo na região ocorreram por meio de alguma intervenção liderada por militares. Percebe-se, ainda, que, entre 1985 e 2004, apenas três casos de queda presidencial envolveram alguma ação golpista, enquanto os demais 13 casos se deram por reação à falta de solução por parte do governo a severas crises econômicas, sociais ou políticas (Valenzuela, 2004).

Em suma, antes do ciclo de democratização da região, os militares estavam no centro do fenômeno da instabilidade, e os golpes militares integravam as táticas possíveis a serem adotadas pelos atores da política. A diminuição da ocorrência de golpes militares na região é explicada pelo autor por meio da alteração na geopolítica mundial causada pelo fim da Guerra Fria. Ela fez com que as elites nacionais da América Latina e os militares não temessem a transformação dos movimentos reformistas em experiências com inspiração soviética, o que diminuiu o espaço político para intervenções militares na região (Valenzuela, 2004).

Porém essa transformação na dinâmica política da região, segundo Valenzuela (2004), não foi acompanhada pelo fim do fenômeno da constante queda de presidentes, porque há elementos inerentes ao presidencialismo que tendem a tornar a instabilidade uma característica dos países que o adotam como sistema de governo e a transformar crise de governo em crise de regime.

Segundo o autor, esses fatores são potencializados por duas características das crises presidenciais da região: a) os países latino-americanos convivem com profundos problemas estruturais capazes de mobilizar a sociedade civil a cobrar do Estado e, principalmente, do presidente, visto como principal responsável para tanto, ações que solucionem as iniquidades da região; b) os presidentes têm fraca capacidade de ação, apesar de ser comum contarem com muitos poderes formais, o que frustra a sociedade civil, que atribui ao presidente a tarefa de solucionar os grandes problemas da região (Valenzuela, 2004). A fraqueza da presidência, nessa visão, é, portanto, resultado de uma dinâmica do presidencialismo: ele gera uma lógica de confrontação, porque os parlamentares tendem a não colaborar com o Executivo, para que, diante do fracasso do governo, possam assumir o governo em outra eleição (Valenzuela, 2004).

O cerne da explicação de Valenzuela (2004) para o problema da instabilidade é o sistema de governo, por isso ele sugere como solução a adoção ou do parlamentarismo ou de um presidencialismo que incorpore algumas características típicas desse outro sistema de governo. Sem essa arquitetura institucional, o autor prognostica que os países latino-americanos continuariam reproduzindo o paradoxo da democracia da região, que reside no fato de presidentes democraticamente eleitos serem instigados a desafiar as instituições democráticas para superar as suas próprias fraquezas.

Essa concepção, além de sustentar o parlamentarismo como fornecedor de uma arquitetura institucional compatível com a democracia, por conta de sua flexibilidade, encontra no presidencialismo, simultaneamente, diversas características que seriam geradoras de instabilidade. Em suma, ao optarem pelo presidencialismo, os países latino-americanos estariam escolhendo a permanência da instabilidade como uma característica fundamental de seus sistemas políticos.

Com os dados disponíveis até 1990, quando a região ainda iniciava a consolidação da democracia, essa era uma conclusão provável, visto que a América Latina não tinha vivido ainda a era dos *impeachments*, cujo resultado foi a demonstração de que é possível a convivência de instabilidade de governos com a estabilidade de regime. Contudo, como será visto adiante, o diagnóstico feito por Juan Linz (1990) e por Arturo Valenzuela (2004) não se manteve compatível com a experiência latino-americana da década de 1990, em que pese a instabilidade política ter continuado. Outro diagnóstico que parece não ter se confirmado, pelo menos quando se considera a realidade brasileira, é a tendência de o presidencialismo não induzir nem à negociação nem à formação de governos com representantes de diversos partidos políticos presentes no Parlamento. É o que aponta a necessidade da formulação de uma categoria como a do presidencialismo de coalizão para explicar o sistema político brasileiro erguido a partir da Constituição de 1988.

A categoria presidencialismo de coalizão foi elaborada por Sérgio Abranches (1988) para reconhecer a tendência de o chefe do Executivo ser eleito com mais votos do que o seu partido obtém na disputa legislativa, o que cria uma característica para o sistema político forjado pela Constituição de 1988: ele obrigou que os partidos eleitos para o Executivo formassem governos de coalizão para assegurar a governabilidade. Alguns cientistas políticos, como Leonardo Avritzer (2016) e Fernando Limongi (2006), encontraram nessa característica um dos elementos estabilizadores do sistema político brasileiro, para outros (Olivares *et al.*, 2022), a capacidade de o Executivo manejar seus poderes institucionais para forjar coalisões explica o relativo sucesso do presidencialismo na América Latina. Independentemente das críticas que existem sobre essa tática de estabilização, diferentemente da tendência indicada por Juan Linz (1990), a experiência institucional brasileira acabou encontrando formas de formar governos de coalizão para assegurar a governabilidade, ou seja, o sistema brasileiro produziu arranjos

institucionais capazes de superar ao menos um dos supostos perigos do presidencialismo.

Essa possibilidade de as realidades nacionais conseguirem construir desenhos institucionais capazes de neutralizar esses supostos perigos do presidencialismo foi constatada por Scott Mainwaring e Matthew Shugart (1997). Os autores apontam que o parlamentarismo não é capaz de, por si só, blindar o sistema político de problemas presentes do presidencialismo, como a coexistência de duas instâncias com legitimidade popular, afinal, em países nos quais o Parlamento é composto por duas casas, é possível que o parlamentarismo enfrente crises geradas por conta dessa dualidade de legitimados. Além disso, eles indicam, ainda, que o sistema de freios e contrapesos comumente presente em países presidencialistas acaba neutralizando a tendência do presidencialismo de isolar a oposição.

Ademais, outros dados empíricos parecem contradizer a tese de superioridade do parlamentarismo para assegurar estabilidade de regime. A experiência da Hungria após 2010 (Landau, 2013) parece, ao menos, desmentir a tese de que as válvulas de segurança do parlamentarismo são capazes de afugentar o espectro da ruptura com o regime democrático. Esse argumento é reforçado com a conclusão de Taeko Hiroi e Sawa Omori (2009) de que, em países que já passaram por rupturas democráticas, o parlamentarismo não parece criar barreira excepcional contra caminhos que violem a ordem constitucional. Ao contrário, nesses países, a tendência a ocorrer rupturas é potencializada, porque os agentes políticos encontram dificuldades em diferenciar crises de governo e de regime e, com isso, as ferramentas fora da ordem constitucional se apresentam como caminho viável para solucionar problemas de governo.

Um dos pressupostos para a defesa de Juan Linz (1990) de que o presidencialismo é um dos principais fatores explicativos da instabilidade de regime é a constatação por parte do autor de que, entre as democracias mais longevas, o sistema presidencialista é uma exceção. Porém esse cenário fático, apesar de verdadeiro, desconsidera que o presidencialismo é mais comumente adotado em países da África e da América Latina, regiões que contam com maiores e mais profundos obstáculos para a consolidação da democracia do que a adoção de determinado sistema de governo (Mainwaring e Shugart, 1997).

Perceba, com todo esse espectro de teorias, que há uma evidente deficiência na correlação de causa e efeito entre a adoção de determinado

sistema de governo e a ocorrência do fenômeno de instabilidade política, especialmente quando se considera que o parlamentarismo tem sido escolhido em regiões com fatores não institucionais mais favoráveis à manutenção da democracia, como a maioria de países europeus (Mainwaring e Shugart, 1997), ou seja, do centro do capitalismo global, a impossibilidade de realizar esse tipo de correlação se torna ainda mais evidente.

O surgimento do parlamentarismo está bastante associado às disputas pelo controle do poder político em países monarquistas (Bercovici, 2013). A saída institucional do parlamentarismo foi uma solução para que os setores representados no Parlamento tomassem as rédeas do poder político e impusessem limites ao representante das monarquias nacionais.

Isso explica por que esse sistema de governo é predominante na Europa. O arranjo institucional do parlamentarismo se tornou possível nesses países quando houve a ascensão de uma classe social contestadora da ordem vigente, cujo resultado foi a concentração do poder político nas mãos de uma aristocracia. A contestação feita por essa classe social só foi possível após o desenvolvimento das forças produtivas, a ponto de se permitir a superação do modo de produção feudal (Poulantzas, 2019). Sendo assim, é bem provável que a longevidade do regime democrático nesses países esteja mais relacionada ao grau de desenvolvimento do capitalismo nacional do que com a adoção de determinado sistema de governo.

Essa probabilidade é reforçada quando levamos em consideração que, entre os países presidencialistas, constam os Estados com maior Produto Interno Bruto (PIB) que enfrentam menor número de queda presidencial e, até mesmo, de tentativas de impedimento presidencial, conforme estudos de Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (2009). Por isso, é possível afirmar que a predominância do parlamentarismo entre os países de democracias mais duradouras é mais um acidente da história do que um indicativo de que esse sistema de governo seja uma condição institucional necessária ou indutora da estabilidade da democracia.

Na verdade, o que parece indicar essas incongruências presentes na tese dos perigos inerentes do presidencialismo é que o fator institucional, apesar de importar para o fenômeno político, parece ser insuficiente para explicar as instabilidades de regime e política. Contudo a recepção do diagnóstico de Linz (1990) e de Valenzuela (2004) explica o entusiasmo com o qual foi interpretada a era dos *impeachments* por trabalhos acadêmicos, como veremos a seguir.

DESTITUIÇÃO PRESIDENCIAL E PARLAMENTARIZAÇÃO

O padrão iniciado pela década de 1990 de instabilidade presidencial na América Latina se contrapõe ao prognóstico de que os perigos inerentes ao presidencialismo tendem a fazer com que as quedas de governos levem a situações de ruptura democrática. A hipótese de que o presidencialismo carrega consigo motores de instabilidade, especialmente por conta de sua falta de flexibilidade para adequar o governo às transformações cotidianas das conjunturas políticas, torna a produção acadêmica menos preocupada com o fenômeno das quedas presidenciais por meio de procedimentos como o *impeachment*, quando, ao menos em uma visão menos detalhada, há a permanência do regime democrático.

Em que pese tenha havido uma grande produção acadêmica para investigar as razões de tantas quedas presidenciais na região latino-americana (Hinojosa e Pérez-Liñán, 2006; Hochstetler, 2006; Hochstetler e Edwards, 2009; Marsteintredet e Berntzen, 2008; Martínez, 2017; Pérez-Liñán, 2000; Pérez-Liñán, 2007; Valenzuela, 2004), é um diagnóstico comum a essas pesquisas que os eventos ocorridos a partir da década de 1990 não causaram qualquer risco à saúde do regime democrático.

Mesmo diante do dado trazido por Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (2009) de que, quando comparados com outros países presidencialistas, o presidencialismo latino-americano apresenta maior taxa de interrupção de mandatos presidenciais, as avaliações constantes nessa literatura sobre o novo padrão de queda presidencial costumam ser bastante positivas. É verdade que interrupções de mandatos presidenciais não se apresentam como um fenômeno tipicamente latino-americano, porém as altas taxas de efetivas quedas presidenciais e de tentativas de impedimento de presidentes indicam que esse fenômeno apresenta uma anomalia na região (Hochstetler e Edwards, 2009; Pérez-Liñán, 2007; Souza, 2016). Este tópico é dedicado a identificar como a instabilidade presidencial na América Latina é percebida pela literatura e quais as chaves explicativas costumam ser empregadas para entendê-la.

Em um estudo comparado entre as presidências interrompidas dos anos de 1978 a 2005, Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (2009) identificaram uma alta taxa de interrupção presidencial na América do Sul, o que levou as autoras a concluir que, ao menos nessa região, o presidencialismo tem se mostrando menos rígido quanto ao cumprimento

do tempo do mandato. Elas verificaram, ainda, que, no período estudado, os eventos de quedas presidenciais se tornaram mais frequentes entre os anos de 2000 e 2005. Nesse estudo, a discrepância entre a América do Sul e os demais países presidencialistas é grande: enquanto o índice global de tentativas de interrupção de presidências é de 3 %, nessa região é de 25 % (Hochstetler e Edwards, 2009).

Ao tentar identificar padrões na instabilidade presidencial da América do Sul, Kathryn Hochstetler (2006) constatou que, entre os casos ocorridos no período de 1978 a 2003, apesar de atores não civis terem tentado destituir presidentes, nenhuma dessas empreitadas tiveram êxito. Apenas as tentativas de interrupção de mandatos presidenciais oriundas de movimentações de civis conseguiram efetivamente fazê-lo. Esse dado é relevante porque é recorrente em outros estudos comparativos (Pérez-Liñán, 2007; Valenzuela, 2004), como será visto mais adiante, sendo determinante para que a literatura enxergue esse fenômeno como uma evolução institucional.

A participação da sociedade civil nas quedas presidenciais também é outro dado que costuma ser, além de ressaltado, percebido como uma evolução institucional. No estudo comparado entre os países da América do Sul, realizado por Kathryn Hochstetler (2006), os presidentes que foram efetivamente derrubados no período analisado enfrentaram a oposição mobilizada em manifestações massivas nas ruas, ou seja, elites políticas presentes no Parlamento só conseguiram derrubar presidentes quando promoveram uma espécie de coalizão com movimentos de rua, tendo fracassado todas as tentativas que tiveram apenas iniciativa no Legislativo. A recorrente presença de atos de rua associada aos episódios de quedas presidenciais é interpretada como um dado revelador de que a sociedade civil se tornou um poder moderador no presidencialismo da América do Sul (Hochstetler, 2006).

Nos casos estudados por Hochstetler (2006), a instabilidade presidencial foi particularmente perigosa para presidentes da região que adotaram uma agenda política de realização de reformas neoliberais. Dos 31 presidentes que, segundo a autora, vincularam-se a essa agenda, 14 enfrentaram alguma contestação em seu mandato e oito deles efetivamente foram retirados da presidência. O padrão identificado por ela de fatores que motivaram as quedas presidenciais ou as tentativas de deposição foram: a) a inconformidade com a agenda econômica adotada pelo governo ou com os resultados dela; b) as acusações de corrupção, quando envolviam elementos

que relacionavam o próprio presidente a grandes escândalos; c) o conflito entre Poderes, especialmente quando o presidente não conseguia formar uma maioria no Parlamento. No que se refere aos elementos causais de crises presidenciais, “os presidentes contestados compartilham um conjunto de fatores de risco probabilísticos: políticas neoliberais, implicação pessoal em escândalos e posição minoritária no Congresso” (tradução livre) (Hochstetler, 2006, p. 413).

Diante desses dados, segundo Kathryn Hochstetler (2006), o fenômeno da instabilidade presidencial é uma adaptação institucional. Ainda que não reconheça expressamente, essa avaliação parte do mesmo diagnóstico de que o presidencialismo traz riscos intrínsecos e que, na verdade, o presidencialismo sul-americano encontrou formas de adaptar suas instituições à flexibilidade da política, criando uma espécie de híbrido entre o presidencialismo e o parlamentarismo. Por isso, a autora sustenta que “as altas taxas dessa ‘nova instabilidade’ podem na verdade indicar novas capacidades de resolução de problemas” (tradução livre) (Hochstetler e Edwards, 2009, p. 52).

Desse modo, a instabilidade presidencial está sendo encarada como uma adaptação institucional para a falta de flexibilidade inerente ao presidencialismo. Essa leitura sobre a forma de deposição dos presidentes na América Latina indica a formação de novas maneiras de solucionar problemas e trata a nova instabilidade presidencial não como um problema, mas como solução, pois a encara como uma espécie de evolução institucional encontrada pelo presidencialismo latino-americano para tornar o sistema de governo mais flexível e, principalmente, para livrar a região do espectro da intervenção militar. De acordo com essa concepção, o novo padrão de instabilidade presidencial consegue superar os perigos do presidencialismo ao criar uma suavização na principal característica desse sistema de governo: o mandato fixo do chefe de governo.

Essa leitura relaciona os procedimentos de interrupção prematura de mandatos presidenciais com uma ferramenta de sucessão presidencial ordinária, e não com um mecanismo de responsabilização do chefe do Executivo, ou seja, incorpora o diagnóstico de Valenzuela (2004), que prescreve, para a América Latina, a adoção de um sistema de governo que incorpore características do parlamentarismo, para que se torne, assim, possível a consolidação da democracia na região.

Contudo, enquanto Valenzuela (2004) olha para as quedas presidenciais ocorridas após 1990 e enxerga a ocorrência de crises que colocaram

em risco o regime democrático na região, Kathryn Hochstetler e Margaret Edwards (2006, 2009) veem esses mesmos casos como indício de que o presidencialismo da região conseguiu construir soluções institucionais capazes de servir de válvulas de escape para as crises geradas pelo sistema de governo predominante na região. Portanto, esse novo padrão de quedas presidenciais se refere a um processo de parlamentarização.

A tese de que as quedas presidenciais na América Latina ocorridas após os anos de 1990 representam uma espécie de evolução institucional está mais claramente evidenciada no trabalho de Leiv Marsteintredet e Einar Berntzen (2008). Os referidos pesquisadores, ao compararem os casos de remoção de presidentes ocorridos na região, trataram de tentar encontrar padrões que aproximam os casos encontrados, para, com isso, descobrir os impactos desses casos nos sistemas de governo dos países da região e nos regimes democráticos. Eles também comparam os desenhos constitucionais adotados pelos países da região para regular a sucessão presidencial e o sistema de governo.

Com base nessa comparação, Marsteintredet e Berntzen (2008) constataam que, apesar de a maioria das nações latino-americanas adotarem em seus textos constitucionais sistemas de governo presidencialistas, rígidos, com uma sucessão presidencial regulada normativamente, a prática desses países acabou criando fissuras na rigidez presidencialista. Elas serviram de soluções institucionais para momentos de crise.

A rigidez é identificada pelos autores quando os sistemas constitucionais dos países preveem “um executivo e um legislativo eleitos independentemente, o tempo do mandato fixo, e a sucessão presidencial, em caso de ausência definitiva do chefe do executivo, é normativamente orientada” (tradução livre) (Marsteintredet e Berntzen, 2008, p. 85). Por sua vez, há flexibilidade quando o Congresso pode retirar o presidente por uma maioria absoluta ou quando algum dos poderes constituídos pode antecipar as eleições. Os países da América Latina, apesar das previsões dos textos constitucionais que prescrevem um roteiro fechado de sucessão presidencial, passaram a usar diversos mecanismos, entre eles o *impeachment*, para tornar menos drástica e mais frequente a interrupção de mandatos presidenciais, sem que fossem necessárias intervenções militares. Foram essas conformações institucionais criadas pela prática política dos países latino-americanos que permitiram que a região superasse os perigos do presidencialismo (Marsteintredet e Berntzen, 2008).

No que se refere ao desenho constitucional, a maioria dos países latino-americanos adota presidencialismos típicos, em que o presidente não depende de qualquer composição do Parlamento para ser eleito. Quanto à continuidade dos mandatos do Parlamento e do Executivo, há alguns casos nos quais a constituição prevê a possibilidade de o Parlamento declarar, de forma mais simplificada, que o presidente abandonou o cargo ou é incapaz de governar, como é o caso do Peru e do Chile, ou, em situações excepcionais, de o presidente dissolver o Congresso, como é o caso do Peru e do Uruguai (Marsteintredet e Berntzen, 2008).

Apesar dessas previsões nas constituições dos países da América Latina, Marsteintredet e Berntzen (2008) constataram que os casos de destituição presidencial ocorridos após o que eles chamam de terceira onda de democratização – iniciada em meados da década de 1980 – podem ser agrupados nas seguintes categorias, no que se refere aos procedimentos adotados: 1) golpe militar ou autogolpe, identificado quando há uma dissolução antidemocrática do Executivo ou do Parlamento; 2) *impeachment*, que se executa quando, por meio de uma maioria qualificada do Parlamento, com ou sem participação de decisão do Judiciário, destitui-se o presidente; 3) o *recall* popular ou a renúncia forçada, que ocorre quando manifestações populares forcem a renúncia do presidente ou a inauguração de um procedimento previsto na constituição para destituição antecipada do presidente; 4) o voto de censura ou seu equivalente funcional no sistema presidencialista, que se configura quando, por meio de uma decisão da maioria absoluta do Parlamento, o mandato do presidente é interrompido; 5) a antecipação das eleições, que pode ser vista quando quaisquer dos Poderes constituídos antecipam o calendário eleitoral. Como, nessa quadra da história, a primeira categoria foi uma exceção na região, segundo eles, em apenas três dos 20 casos identificados, os autores acabaram enxergando os episódios de quedas presidenciais como forma de adequação da prática constitucional latino-americana à necessária flexibilidade da política. Segundo os autores, as quedas dos presidentes tornam maleável o sistema de governo por atingir o cerne do sistema presidencialista: o mandato presidencial estabelecido em um tempo fixo (Marsteintredet e Berntzen, 2008).

Dos 20 casos de interrupção presidencial identificados por Marsteintredet e Berntzen (2008), entre os anos de 1984 e 2005, três se deram por meio antidemocráticos, três se deram por meio de *impeachment* e os outros 14 se deram por algumas das outras categorias identificadas por eles como

responsáveis por afetar a natureza do presidencialismo (*recall* popular ou renúncia; voto de censura ou seu equivalente funcional; antecipação das eleições). Ao usarem como critério para manutenção do regime democrático o ator responsável pela destituição presidencial (se militar ou civil), os pesquisadores acabam concluindo que a América Latina enfrenta um período de instabilidade de governos, mas de estabilidade de regime.

O fator explicativo para essa mudança também é encontrado no fim da Guerra Fria. A nova política externa estadunidense para a América Latina forçou os atores da política nacional dos países latino-americanos a encontrarem outras formas de solução para as crises presidenciais (Marsteintredet e Berntzen, 2008). Esses atores encontraram na parlamentarização, incorporação aos presidencialismos latino-americanos de características tipicamente parlamentaristas, como a de flexibilização das maneiras de remoção do presidente e de sucessão presidencial, a solução para as crises políticas da região.

Como se percebe, essa leitura sobre o fenômeno encara a ocorrência das quedas presidenciais não como um fator que indica instabilidade, mas, ao contrário, como garantidor da estabilidade da democracia na região. Isso porque, tendo sido incorporada, ainda que não explicitamente, a noção de que o presidencialismo é um fator desestabilizador ao não prever mecanismos flexíveis para remover governantes, ao se deparar com o fenômeno de países da América Latina interrompendo mandatos presidenciais sem que haja uma ostensiva ruptura com a democracia, não há como essa literatura reconhecer esse fenômeno como um problema. Porém esse entusiasmo parece desconsiderar que, ao mesmo tempo em que os atores políticos da região constroem alternativas aos golpes militares por meio de arranjos institucionais que permitem flexibilizar regras de sucessão, essas adaptações também podem usurpar da soberania popular as escolhas da chefia de governo e da agenda política adotada pelo Poder Executivo.

É fato que, se considerarmos o passado da região, em que predominavam intervenções militares e governos autoritários, a existência de mecanismos de trocas de governo aparentemente operados por atores civis não deixa de ser um ganho institucional. Mas é possível tratar como democrática uma sucessão presidencial apenas porque ela foi motivada por ação de civis? Apenas uma noção bastante reduzida de democracia pode permitir uma resposta positiva a essa questão. Ainda assim, essa leitura sobre o fenômeno da instabilidade presidencial ajuda a jogar luz sobre como o predomínio e

o processo de consolidação da democracia na América Latina parecem ter modificado consideravelmente o padrão de quedas de presidentes na região.

DESTITUIÇÃO PRESIDENCIAL E ESTABILIZAÇÃO DO REGIME DEMOCRÁTICO

Como se vê até aqui, a atribuição ao presidencialismo de características que induzem à ruptura constitucional fez com que a prática constante da destituição presidencial e, principalmente, a forma pela qual ela passou a se realizar na América Latina, a partir de meados da década de 1990, transformassem a instabilidade presidencial de um problema a uma condição para a estabilização do regime democrático na região. Crises presidenciais costumam ocorrer quando há uma forte erosão da autoridade do presidente. O reconhecimento de que, no passado, ela era respondida por golpes mirando a destituição do presidente e a reconfiguração do sistema político, mas que, atualmente, passou a ser respondida pelo acionamento de algum procedimento de *impeachment* (Pérez-Liñán, 2000; Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich, 2017), induz a esse novo padrão de instabilidade ser recepcionado com certo entusiasmo pela literatura competente.

Em que pese a partir de meados da década de 1980 já ser possível identificar a baixa ocorrência de soluções ostensivamente golpistas (Hochstetler, 2006; Hochstetler e Edwards, 2009; Marsteintredet e Berntzen, 2008), o procedimento do *impeachment* se consolidou como a principal ferramenta para a solução das crises entre o Legislativo e o Executivo na América Latina a partir dos anos de 1990 (Pérez-Liñán, 2000; Pérez-Liñán, 2007; Polga-Hecimovich, 2023).

De acordo com a tese de que o sistema de governo predominantemente adotado na região precisaria adotar características parlamentaristas, o ganho institucional desse fenômeno não está presente apenas na flexibilização dos mecanismos de sucessão presidencial e de interrupção de governos, mas também na elevação do poder do Legislativo sobre o sistema político, pois a sobrevivência do mandato presidencial passou a ser condicionada por uma decisão dessa instância institucional.

O empoderamento do Legislativo está na raiz dessa mudança do caminho para o solucionamento das crises presidenciais. Se, no passado, o Legislativo se via incapaz de interromper, sozinho, o mandato presidencial, como foi o caso da fracassada iniciativa do Legislativo para destituir

Salvador Allende no Chile, a partir dos anos de 1990 o Parlamento passou a desempenhar um papel de protagonista nas respostas às crises políticas (Pérez-Liñán, 2000). Esse empoderamento do Legislativo e a transformação do mecanismo do *impeachment* como principal veículo para interromper mandatos presidenciais estão relacionados com transformações profundas no sistema político latino-americano, as quais foram evidenciadas por Aníbal Pérez-Liñán (2007) em sua análise comparativa sobre os casos de quedas de presidentes entre os anos de 1992 e 2004.

O mencionado pesquisador identificou, no período estudado, 11 casos de destituição presidencial nos países latino-americanos – no Brasil, em 1992; na Venezuela, em 1993; na Colômbia, em 1996; no Equador, em 1997 e 2000; no Peru, em 1999, 2000 e 2004; na Argentina, em 2001; na Guatemala, em 1993; e na Bolívia, em 2003. A minoria desses casos se deu por meio de uma renúncia forçada, sem qualquer acionamento de mecanismos de *impeachment*. Mas, até nesses casos minoritários, estão presentes os mesmos fatores causadores das crises de *impeachment*, o que revela que eles poderiam ter se desenvolvido para o mesmo desfecho se o colapso do governo não tivesse se antecipado à formalização da deposição presidencial por esse meio (Pérez-Liñán, 2007).

Ao identificar os eventos que levaram à deposição dos presidentes, o autor identifica algumas condições para que os *impeachments* ocorram e que os casos de renúncia forçada se materializem: a) a exposição de escândalos envolvendo o presidente ou seus familiares; b) a incapacidade de o presidente manter o controle sobre o Congresso, esvaziando o escudo legislativo que garante a sobrevivência do mandato presidencial; c) a formação de uma coalizão de mobilizações da sociedade civil exigindo a deposição do chefe do governo (Pérez-Liñán, 2007). Cada uma dessas variáveis condicionantes do desfecho da crise presidencial está diretamente relacionada às transformações do sistema político latino-americano produzidas pelo processo de democratização da região. No cerne dessa modificação da prática política da região, consta a aceitabilidade do golpe militar como uma tática dos atores da política da região.

O dado apresentado por Pérez-Liñán (2007) que indica que houve o abandono da prática de golpes militares como tática ordinária da política da região é o da variação do número de países da região que usaram esse mecanismo para instalar regimes autoritários. No final da década de 1950, houve um aumento do número de regimes democráticos, contudo o medo

das elites nacionais a uma possível onda de revolução comunista, causado pelo contexto da Guerra Fria, reverteu essa tendência à adoção de regimes democráticos na região. Entre os anos de 1960 e 1970, a região passou por diversos eventos de intervenção militar sobre os governos civis. Essa tendência autoritária foi desfeita no fim dos anos de 1970, quando uma onda democratizante se espalhou pelos países da América Latina e, mesmo com esses países enfrentando crises presidenciais, a continuidade do regime democrático não foi colocada em risco.

A chave teórica empregada pelo pesquisador para entender essa mudança é o papel dos militares. A partir do que ele chama de terceira onda de democratização, os militares foram forçados a sair da política ordinária e, com isso, os políticos civis foram forçados a encontrar uma maneira alternativa de solucionar os momentos críticos (Pérez-Liñán, 2000; Pérez-Liñán, 2007). Para ele, essa retirada dos militares da política está associada ao aprendizado dos atores políticos da região, que presenciaram o caráter violento dos regimes militares do período anterior; à mudança do cenário internacional produzida com o fim da Guerra Fria; e à legitimidade que o regime democrático passou a ganhar no interior das realidades nacionais, o que resultou na delegação às instituições de novas atribuições, como a de mediar as crises políticas (Pérez-Liñán, 2007).

Ao forjar um caminho institucional para depor presidentes, os atores civis da política nacional fortaleceram o Legislativo em relação ao Executivo, uma vez que a via encontrada para mediação das crises políticas foi uma ferramenta por meio da qual o Legislativo decide sobre a continuidade do mandato presidencial. Isso só foi possível porque a oposição parlamentar ao governo não permaneceu ameaçada por medidas de perseguição típicas do passado autoritário da região, ou seja, a liberdade partidária instituída com a consolidação da democracia permite, sob certas condições, que o Parlamento utilize o *impeachment* como forma de interromper mandatos presidenciais, devido à dissolução do escudo legislativo do chefe de governo.

Já as mobilizações da sociedade civil reivindicando nas ruas a destituição de um presidente formam um outro fato que está diretamente relacionado à liberdade de organização e de reunião inerentes à ordem democrática. O autor encontra na perda de apoio popular e nas mobilizações de rua as variáveis determinantes para a sobrevivência ou não dos mandatos presidenciais, uma vez que as mobilizações de rua contra o presidente estiveram presentes em todas as crises presidenciais cujo resultado foi a

destituição do chefe de governo, a partir da década de 1990 (Pérez-Liñán, 2007). É comum a todos os casos comparados por Pérez-Liñán (2007) a perda de popularidade causada pela adoção de reformas neoliberais e pelo mau desempenho macroeconômico dos presidentes destituídos. Esse fator tende a gerar um ciclo vicioso na crise presidencial, estimulando a ocorrência de novos escândalos midiáticos, tanto pela disposição da mídia para divulgar informações sobre o chefe de governo quanto pelo incentivo a políticos, inclusive antigos aliados, a vazarem informações contra o presidente.

O diagnóstico de Pérez-Liñán (2007) é de que o *impeachment* se transformou não só em uma ferramenta de destituição presidencial diante do cometimento de crimes graves, mas uma medida disponível para o uso de um Legislativo que enfrente algum conflito contra o chefe do Executivo, o que, para ele, representa um ganho institucional por dois fatores: a) torna o Legislativo mais forte; b) garante que as crises presidenciais ocorram com estabilização do regime. Eles são complementares na tese defendida pelo autor: só foi possível que presidentes caíssem sem colocar em risco o regime democrático porque essas quedas presidenciais ocorreram por meio da ação do Legislativo. Mesmo que a ferramenta do *impeachment* possa cumprir a mesma função dos golpes militares de derrubada de um Presidente por uma oposição radicalizada (Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich, 2017), o aspecto formal da deposição parece ser suficiente para a literatura institucionalista para reconhecer a sua legitimidade. É visível como essa leitura sobre o fenômeno dos *impeachments* na América Latina supervaloriza o ator responsável pela destituição presidencial para definir o seu caráter democrático. Ela também ajuda a entender como a consolidação da democracia alterou o fenômeno da instabilidade presidencial, mas serve pouco para auxiliar a identificar o uso abusivo e equivalentes às vias clássicas de golpes de Estado das ferramentas constitucionais de destituição presidencial.

A possibilidade de essa prática se transformar em um desvio no processo de consolidação da democracia na América Latina já era ventilada por Pérez-Liñán (2000) ao reconhecer que, se os *impeachments* comessem a usar provas que não seriam aceitas em um processo judicial ou se o uso dessa ferramenta se desse de forma tão flexível que o transformasse em uma forma constitucional de golpe legislativo, ele perderia legitimidade. Por sua vez, a noção de armadilha do *impeachment*, utilizada por John Polga-Hecimovich (2023) para descrever a tendência de o procedimento de *impeachment* não solucionar a crise que lhe deu causa e, por consequência,

de perpetuar a instabilidade política, indica em partes os riscos da presença constante desse procedimento para o desenho institucional latino-americano.

Também não parece ter sido bem solucionada a questão da legitimidade do governo nascido por uma destituição presidencial. O fato de protestos terem sido variáveis necessárias para ocorrerem os *impeachments* e as renúncias forçadas não impedem que o poder de decisão sobre a agenda do governo seja retirado das mãos da soberania popular para um corpo de políticos profissionais

O entusiasmo com o qual foi recebida a redução dos perigos do presidencialismo pelos autores tratados até aqui pouco nos indica a como identificar quando ocorre o uso abusivo da destituição presidencial. Principalmente porque, em que pese ser realmente um ganho institucional ter atores civis como responsáveis pela decisão pela continuidade ou não do mandato presidencial, usar apenas o caráter civil da iniciativa como critério desconsidera a capacidade de o autoritarismo diversificar o seu vetor. Na história das democracias no Ocidente, sequer é possível atribuir aos golpes militares o título de única via de instalação de regimes autoritários. Isso porque, como evidencia Eric Hobsbawm (2017), ao tratar sobre a derrubada dos regimes liberais no Ocidente, há exemplos de regimes de exceção que foram instalados após uma sucessão de governo regulada por ritos previstos na Constituição, como o nascido da derrubada da República de Weimer na Alemanha (Landau, 2013). Então, é possível que o uso abusivo do *impeachment*, na verdade, seja uma forma de as formas tradicionais de golpe de Estado, como quarteladas, sejam transmutadas em vias furtivas e de legalidade duvidosa, mas, ainda assim, golpistas.

OS RISCOS DO USO ABUSIVO DA DESTITUIÇÃO PRESIDENCIAL

Na análise comparativa feita por Pérez-Liñán (2000, 2007) o abuso é uma possibilidade remota, mas, no diagnóstico feito por André Luiz Coelho Farias de Souza (2016) sobre as destituições presidenciais ocorridas ou tentadas em Honduras (2009) contra Emanuel Zelaya; no Equador (2010) contra Rafael Correa; e no Paraguai (2012) contra Fernando Lugo, o abuso é constatado. O autor sustenta que esses casos foram iniciativas que reagiram à perda de espaço da centro-direita nacional que dominava a política local antes da presidência desses mandatários (Souza, 2016). Um principal diferenciador entre esses casos e os estudados pelo mesmo autor

em pesquisa anterior (Coelho, 2012) e por Pérez-Liñán (2000, 2007) é que os três eventos ocorreram sem que houvesse protestos de movimentos sociais exigindo a deposição dos presidentes.

Outro diferenciador importante é que, na tentativa de deposição de Rafael Correa e na destituição de Emanuel Zelaya, não foi completamente possível dizer que não houve iniciativa militar. Em que pese em nenhum dos dois casos o resultado ter sido a instalação de um governo militar, em ambos, o braço do Estado que detém o monopólio da força esteve longe de cumprir um papel de expectador. No caso de Rafael Correa, o fato que causou a tentativa de interrupção do mandato foi um motim de policiais. Por sua vez, no caso de Emanuel Zelaya, as Forças Armadas hondurenhas cumpriram o papel de poder moderador e chegaram a deportar o presidente deposto (Souza, 2016).

O caso de Fernando Lugo chama atenção devido ao cerceamento do direito de defesa do presidente, provocado pela criação improvisada de um rito, chancelado pelo Judiciário, ao rejeitar a análise do pedido de revisão do procedimento contra o mandatário deposto, o que permitiu que, do início do processo de *impeachment* até o seu desfecho, passassem-se apenas 48 horas (Souza, 2016). As características peculiares a esses eventos levaram Souza (2016, p. 47-48) a afirmar que eles ocorreram porque “as elites conservadoras da região atuaram de maneira objetiva para retirar os presidentes identificados com valores de esquerda, visando o reequilíbrio das forças políticas inscritas nas quedas dos mandatários”. Em suma, os eventos foram uma reação à onda de governos com inspirações progressistas que chegaram ao poder em vários países da América Latina.

O diagnóstico de Souza (2016) sobre esses três casos revela que é possível que os mecanismos de destituição presidencial sejam usados para impor um veto a uma agenda política decidida pela soberania popular. Ainda que isso se dê por meio de mecanismos previstos na constituição, a interrupção de mandatos presidenciais pode ser uma reação oligárquica a uma decisão manifestada em eleições, o que pode representar uma usurpação de uma atribuição da soberania popular. E é nesse fato que pode ser observada a possibilidade de as ferramentas constitucionais de destituição cumprirem a função equivalente às vias clássicas de golpe de Estado quando são usadas para escamotear tentativas de promoção de uma cisão entre agenda de governo e soberania popular. Afinal, a promoção de um veto a uma agenda política por caminhos extralegais, o que inclui a utilização de ferramentas

constitucionais de modo incompatível com a natureza jurídica delas, é uma forma de executar um golpe de Estado, ainda que não utilize vias ostensivamente autoritárias.

Esse risco não é diminuído ou evitado por ser utilizado um mecanismo da constituição para interromper um mandato presidencial. Afinal, a noção de constitucionalismo abusivo (Landau, 2013) indica que o autoritarismo contemporâneo passou a usar ferramentas do constitucionalismo para implantar uma agenda autoritária, com o objetivo de atacar as bases da ordem constitucional e, simultaneamente, evitar medidas ostensivamente antidemocráticas. Isso ocorre inclusive se estivermos diante da transformação de uma ferramenta de responsabilização de chefes de governo em um instrumento de sucessão presidencial. Também não há nenhuma garantia de que a existências de protestos populares amortecem a possibilidade de usurpação do poder de escolher a agenda do governo, uma vez que, inicialmente, mobilização de rua não é uma variável necessária para ocorrer a interrupção de mandatos presidenciais, como revelam os casos mencionados neste tópico, e, principalmente, a substituição do momento solene das eleições pela capacidade de mobilização de protestos de ruas ou pelas sondagens de popularidade de presidentes feitos por institutos de pesquisa não parece ser um bom método para aferição da escolha da maioria do eleitorado.

A experiência da América Latina nos anos 2010 indica que há uma tendência de o procedimento do *impeachment* ser usado não como uma ferramenta de punir um Presidente que comete ilegalidades, mas sim como um caminho para a oposição política destituir adversários, mesmo quando há um padrão frágil de legalidade nas acusações (Llanos e Marsteintredet, 2023). Ao perceber o *impeachment* como um evento ordinário da política latino-americana, a literatura institucionalista atribui um papel de mera sucessão presidencial a esse instituto. Contudo, isso pode se dar com certo desvio institucional e, além disso, esconde a possibilidade de essa ferramenta ser usada como meio para aplicar um veto a uma agenda política.

A transformação do instituto em um mecanismo de simples alternância do chefe do Executivo é feita por meio de uma leitura pragmática do instituto do *impeachment*, que trata de associar esse mecanismo a um processo de apuração sobre a popularidade presidencial e de cálculos eleitorais realizados pelos responsáveis pelo julgamento do presidente (Gerhardt, 2000). O tratamento pragmático do instituto do *impeachment* reduz a previsão normativa sobre ele a mero roteiro procedimental para promoção de uma sucessão

presidencial tal qual um pleito eleitoral, contudo sem a participação daqueles que asseguram a legitimidade do Poder Executivo no presidencialismo: os eleitores e as eleitoras.

A adoção de uma leitura pragmática sobre esse instituto tende a atribuir ao parlamento ampla liberdade para definir as condutas do presidente sujeitas a um procedimento de destituição presidencial. Para essa literatura (Ginsburg *et al.*, 2021; Klarman, 1999; Pérez-Liñán, 2018), a melhor arquitetura institucional para o *impeachment* é aquela que prevê apenas amarras procedimentais e que libera o parlamento para deliberar com discricionariedade sobre o uso da destituição presidencial. Entre os que fazem a leitura pragmática, predomina o diagnóstico de que a prática político-institucional do *impeachment* transformou esse instituto em um mecanismo para solucionar crises presidenciais (Ginsburg *et al.*, 2021). Ao mesmo tempo que ela exalta a capacidade desse instituto de apresentar saídas para um conflito entre o Legislativo e o Executivo, ela também constata que é comum esse procedimento de *impeachment*, quando bem-sucedido, ter como resultado desconfianças quanto à legitimidade dos processos de destituição (Ginsburg *et al.*, 2021; Pérez-Liñán, 2018; Pérez-Liñán, 2007). Ou seja, se for realizada uma avaliação pragmática sobre esse instituto, e esse fato for inserido na análise, não é possível considerá-lo como meio adequado para promover um rito ordinário de sucessão presidencial, pois ele costuma gerar divergência sobre a legitimidade da mudança da chefia do poder Executivo.

Essa divergência corriqueira sobre a legitimidade dos procedimentos está relacionada a uma querela em torno do caráter normativo dos limites substanciais previstos na legislação reguladora do *impeachment* nas respectivas realidades nacionais. Não por outra razão, a literatura jurídica sobre o procedimento de destituição presidencial costuma se debruçar sobre o escopo do *impeachment* (Brown, 2010; Fagbadebo, 2020; Galindo, 2016; Gerhardt, 1999, 2000, 2019; Kinkopf, 2000; Mafei, 2021; Pinto, 1964). A definição teórica das condutas presidenciais sujeitas à destituição presidencial exige uma resposta sobre a natureza do procedimento do *impeachment*: se é orientado normativamente no que se refere ao seu conteúdo ou se é um mecanismo de mera sucessão presidencial.

A leitura pragmática, predominante na literatura institucionalista, faz uma opção pela segunda tese, orientada pelos supostos ganhos decorrentes da disponibilização para os agentes políticos de uma saída institucional

para depor presidentes em um momento de crise presidencial. A defesa da liberdade do parlamento para decidir de forma quase discricionária sobre a destituição presidencial nesse procedimento perpassa a tese de que, comparativamente a países que não adotam uma via facilitada de retirada do presidente pelo parlamento, a existência de um instrumento de *impeachment* que deve satisfação apenas à política traz melhores resultados (Ginsburg *et al.*, 2021; Klarman, 1999; Pinto, 1964). Essa noção, contudo, não parece superar um obstáculo importante: há uma estrutura normativa que faz do procedimento do *impeachment* uma decisão limitada no mérito, cujas balizas são definidas pelo ordenamento jurídico nacional.

A tese defendida por quem defende que o *impeachment* se submete apenas a limitações procedimentais (Ginsburg *et al.*, 2021; Pinto, 1964) – como regras sobre quórum para deliberação, prazos para prática de atos, oportunidade de manifestação dos atores processuais envolvidos, ordenação de etapas de julgamento – e que o seu uso abusivo só se manifesta quando elas são desrespeitadas, não é compatível com a natureza do instrumento no presidencialismo, tampouco é adequada à arquitetura normativa prevista no ordenamento jurídico brasileiro.

A exigência de que seja seguido um procedimento capaz de assegurar um rito apropriado à natureza de julgamento existe por ele ser efetivamente um julgamento com propósito sancionatório e não um simulacro de processo. Aceitar que apenas regras procedimentais incidem sobre o instituto de *impeachment*, além de subverter a sua natureza, significaria transformar as balizas normativas em mero subterfúgio de projeção de aparência de legitimidade ao processo de derrubada da Presidência da República. Com isso, seria reconhecida como legítima a operação constatada por Lusmarina Campos Garcia (2022, p. 644) de que o sistema da política utiliza o sistema do direito para “[...] encobrir de aparência de legalidade e a sua [do sistema da política] decisão inconstitucional de destituir [...]”.

CONCLUSÃO

Ao verificar como o fenômeno da instabilidade presidencial na América Latina vem sendo interpretado pela literatura especializada, é possível perceber que, em um primeiro momento, ele foi encarado como um problema inerente ao presidencialismo. Essa leitura sobre o fenômeno partiu de uma concepção de que esse sistema de governo carrega consigo

fatores que são geradores de instabilidade. O principal deles é a falta de flexibilidade causada pela previsão de um mandato fixo para o chefe do governo. Segundo essa leitura, a rigidez estabelecida por essa característica basilar do presidencialismo impede que o governo possa se adaptar às vicissitudes da conjuntura. Os que partilham desse diagnóstico defendem que o parlamentarismo é um regime comparativamente mais capaz de tornar o regime democrático longo.

No entanto, foram apresentadas pesquisas empíricas que demonstram que nem mesmo o parlamentarismo, por si só, é capaz de blindar o regime democrático de instabilidade, e que, da mesma forma, o presidencialismo não está fadado a viver crises que colocam em risco a continuidade democrática, o que reforça a insuficiência de uma leitura institucionalista para entender esse problema de modo empírico e sistemático. Além disso, a tese de que o parlamentarismo consegue estabilizar de forma mais exitosa o Estado parte de um pressuposto que contém uma distorção de causalidade: entre as democracias mais longevas, o parlamentarismo é o sistema de governo da maioria dessas nações. O presidencialismo é mais comum em regiões que enfrentam problemas que dificultam a consolidação da democracia. Dessa forma, é provável que existam fatores alheios às instituições que sejam mais determinantes para a instabilidade política e presidencial na América Latina do que simplesmente seu sistema de governo predominante.

Outra leitura sobre o fenômeno da instabilidade presidencial, feita a partir de estudos de caso das quedas presidenciais ocorridas entre meados de 1980 e início dos anos 2000, acabou enxergando esses fatos com certo entusiasmo. Isso porque, nesse período, mesmo tendo se mantido o padrão de altas taxas de presidências interrompidas, o regime democrático se manteve estável na maior parte dos países da região.

Apesar de ser um efetivo ganho institucional a redução do número de intervenções militares, a supervalorização do critério da iniciativa civil para caracterizar uma destituição como democrática desconsidera a possibilidade de o autoritarismo ser implantado por variadas formas, incluindo-se, nesses casos, o uso abusivo de medidas constitucionais. Também está presente nessa tese a avaliação positiva do fenômeno, porque os presidentes passaram a ser retirados de seus cargos por iniciativa de atores civis. Essa leitura auxilia a entender as mudanças dos mecanismos de interrupção de mandatos presidenciais, mas ajuda pouco a identificar o uso abusivo e equivalente às vias clássicas de golpe de Estado das ferramentas constitucionais de destituição

presidencial, porque desconsidera a possibilidade de o mecanismo ser usado por uma oligarquia como veto à decisão tomada pela soberania popular, por levar em conta os riscos de transformar um mecanismo de responsabilização de presidentes em meros instrumentos de sucessão presidencial.

REFERÊNCIAS

Abranches, S. H. H. de (1988). Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(44), 5-34.

Almeida, E. M. de (2019). O papel do Supremo Tribunal Federal no Impeachment da presidente Dilma Rousseff. *DESC - Direito, Economia e Sociedade Contemporânea*, 2(1), 52-75. <https://doi.org/10.33389/desc.v2n1.2019>.

Avritzer, L. (2016). *Impasses da democracia no Brasil*. Civilização Brasileira.

Bercovici, G. (2013). *Soberania e constituição: Para uma crítica do constitucionalismo*. Quartier Latin.

Brown, H. L. (2010). *High crimes and misdemeanors in presidential impeachment*. Palgrave Macmillan.

Coelho, A. (2012). Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias. *Revista de Ciência Política*, 50(1), 167-194.

Fagbadebo, O. (2020). *Impeachment in the nigerian presidential system: Challenges, successes and the way forwards*. Palgrave Macmillan.

Farr, A. (2010). Honduras: A democracy gone awry the forceful ouster of a president. *Law and Business Review of the Americas*, 16(2), 311-322.

Fernandes, F. (1973). Classes sociais na América Latina. Em F. Fernandes (Ed.), *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina* (pp. 33-122). Zahar.

Fernandes, F. (2008). Crescimento econômico e instabilidade política no Brasil. Em F. Fernandes (Ed.), *Sociedade de classes e subdesenvolvimento* (pp. 119-144). Global.

Fossum, E. (1967). Factors influencing the occurrence of military coups d'Etat in Latin America. *Journal of Peace Research*, 4(3), 228-251. <http://www.jstor.org/stable/422668>.

Galindo, B. (2016). *Impeachment: À luz do constitucionalismo contemporâneo incluindo análises dos casos Collor e Dilma*. Juruá.

Garcia, L. C. (2022). *A complexa relação entre direito e política: Uma análise do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff* [Tese doutorado]. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Gerhardt, M. J. (1999). The lessons of impeachment history. *The George Washington Law Review*, 67(3), 603-625.

Gerhardt, M. J. (2000). The Special Constitutional Structure of the Federal Impeachment Process. *Law and Contemporary Problems*, 63(1/2), 245-256.

Gerhardt, M. J. (2019). *The federal impeachment process*. The University of Chicago pPress.

Ginsburg, T., Huq, A. y Landau, D. (2021). The Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment. *The University of Chicago Law Review*, 88(81), 81-164. https://lawreview.uchicago.edu/sites/lawreview.uchicago.edu/files/GinsburgHuqLandau_ComparativeImpeachment_88UCLR81.pdf.

Hinojosa, V. J. y Pérez-Liñán, A. S. (2006). Presidential survival and the impeachment process: The United States and Colombia. *Political Science Quarterly*, 121(4), 653-675. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2006.tb00585.x>.

Hiroi, T. y Omori, S. (2009). Perils of parliamentarism? Political systems and the stability of democracy revisited. *Democratization*, 16(3), 485-507. <https://doi.org/10.1080/13510340902884598>.

Hobsbawm, E. (2017). *Era dos extremos*. Companhia das Letras.

Hochstetler, K. (2006). Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America. *Comparative Politics*, 38(4), 401-418. <https://doi.org/10.2307/20434009>.

Hochstetler, K. (2007). Repensando o presidencialismo: Contensões e quedas de presidentes na américa do sul. *Lua Nova*, 72, 9-46.

Hochstetler, K. y Edwards, M. E. (2009). Failed presidencies: Identifying and explaining a South American anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 31-57.

Jaguaribe, H. (1969). *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Paz e Terra.

Katz, C. (2016). *Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo*. Expressão Popular; Perseu Abramo.

Kinkopf, N. (2000). The scope of “high crimes and misdemeanors” after the impeachment of president Clinton. *Law and Contemporary Problems*, 63(1/2), 201-221. <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=lcp>.

Klarman, M. J. (1999). Constitutional fetichism and the Clinton impeachment debate. *Virginia Law Review*, 85(4), 631-659. <https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/99070725.pdf?abstractid=169257&mirid=1>.

Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47, 189-260. <https://doi.org/10.1525/sp.2007.54.1.23>.

Limongi, F. (2006). A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos - CEBRAP*, 76, 17-41. <https://doi.org/10.1590/s0101-33002006000300002>.

Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>.

Llanos, M. y Marsteintredet, L. (2023). The limits of presidential impeachment: Lessons from Latin America. Em M. Llanos y L. Marsteintredet (Eds.), *Latin America in times of turbulence* (pp. 17-35). Routledge.

Mafei, R. (2021). *Como remover um presidente: teoria, história e prática do impeachment no Brasil*. Zahar.

Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). Juan Linz, presidentialism, and democracy: A critical appraisal. *Comparative Politics*, 29(4), 449-471. <http://www.jstor.org/stable/422014>.

Marini, R. M. (2014). A dialética do desenvolvimento capitalista no Brasil. Em R. M. Marini (Ed.), *Subdesenvolvimento e revolução* (pp. 73-161). Insular.

Marsteintredet, L. (2013). Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. *International Political Science Review*, 35(2), 173-194. <https://doi.org/10.1177/0192512112459548>.

Marsteintredet, L. y Berntzen, E. (2008). Reducing the perils of presidentialism in Latin America through presidential interruptions. *Comparative Politics*, 41(1), 83-101. <https://doi.org/10.5129/001041508x12911362383714>.

Martínez, C. A. (2017). Presidential survival in South America: Rethinking the role of democracy. *International Political Science Review*, 38(1), 40-55. <https://doi.org/10.1177/0192512115604904>.

Megali Neto, A. (2021). *O impeachment de Dilma Rousseff perante o Supremo Tribunal Federal*. Expert.

Olivares, L. A., Martínez, C. A., Arellano, J. C., Soto, S. C., Ramos, M. C., Pérez, P. M. y Lopes, A. V. (2022). Presidentialism in Latin America considerations for the debate. *Iberoamericana*, 22(79), 211-242. <https://doi.org/10.18441/ibam.22.2022.79.211-242>.

Pérez-Liñán, A. (2000). ¿Juicio político o golpe legislativo?: sobre las crisis constitucionales en los años noventa. *América Latina Hoy*, 26, 67-74. <https://doi.org/10.14201/alh.2702>.

Pérez-Liñán, A. (2018). Impeachment or backsliding? Threats to democracy in the twenty-first century. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(98), 1-15. <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/5fNc9G8V36HhP8c4NQYj-txK/?lang=en>.

Pérez-Liñán, A. y Polga-Hecimovich, J. (2017). Explaining military coups and impeachments in Latin America. *Democratization*, 24(5), 839-858. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>.

Pérez-Liñán, A. (2004). As consequências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. *Opinião Pública*, 10(1), 112-138. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762004000100005>.

Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge University Press.

Pinto, P. B. de S. (1964). *O impeachment: Aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. Oficinas Gráficas da Livraria do Globo.

Polga-Hecimovich, J. (2023). Latin America. En *Impeachment in a Global Context* (pp. 100-115). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003256007-8>.

Poulantzas, N. (2019). *Poder político e classes sociais*. Editora da UNICAMP.

Saad Filho, A. y Morais, L. (2018). *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. Boitempo.

Souza, A. L. C. F. de (2016). Um novo modelo de destituição de mandatários ou a releitura de velhas práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 113, 11-50. <https://doi.org/10.9732/P.0034-7191.2016V113P11>.

Valenzuela, A. (2004). Latin American presidencies interrupted. *Journal of Democracy*, 15(4), 5-19. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0075>.

Wolff, J. (2020). The turbulent end of an era in Bolivia: Contested elections, the ouster of Evo Morales, and the beginning of a transition towards an uncertain future. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 163-186. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000105>.

