MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O PAPEL DA SOCIEDADE E DAS INSTITUIÇÕES NA DEFINIÇÃO DAS CRISES POLÍTICAS E QUEDAS DE PRESIDENTES NA AMÉRICA LATINA

ANDRÉ LUIZ COELHO FARIAS DE SOUZA
Doutor em Ciência Política pelo IESP/UERJ.
Professor da graduação em Ciência Política da UNIRIO e UNILASALLE/RJ.
E-mail: andreluizrj@gmail.com

RESUMO: O objetivo do presente artigo será analisar as crises políticas e quedas antecipadas de presidentes na América Latina no período imediatamente posterior à redemocratização e implementação das reformas estruturais na região (1990-2012), lançando mão de duas das vertentes mais clássicas do estudo do tema: 1) a ação da sociedade civil e dos movimentos sociais e 2) a explicação institucional. Um dos principais argumentos seria o de que nenhuma das duas dimensões possui um caráter predominantemente majoritário sobre a outra, mas que seria exatamente a interação de ambas que aumentaria o poder explicativo da análise sobre o surgimento das crises presidenciais, seu desenvolvimento e principalmente para a previsão de possíveis resultados. A queda dos governos geralmente envolveria uma "*interação dialética*" entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquiriram um papel determinante. Assim, o pior cenário para um mandatário seriam manifestações nas ruas pedindo sua saída do poder ao mesmo tempo em que conflitos institucionais estivessem acontecendo. No que diz respeito especificamente aos movimentos sociais, estruturei a discussão considerando dois argumentos fundamentais: sua atuação na promoção das principais mobilizações contra presidentes e na influência e eventual organização de partidos que funcionaram como braços políticos para a representação institucional de seus interesses. Destarte, longe de serem considerados como elemento desestabilizador da democracia na região, os movimentos sociais podem ser qualificados em grande parte como os principais defensores da soberania popular, utilizando as mobilizações contra presidentes como forma de restabelecer o equilíbrio político de seus países. Sobre as explicações de cunho institucional, realizou-se inicialmente uma reflexão sobre a constante tensão relacionada ao progressivo acréscimo do hiperpresidencialismo na região e as possíveis consequências em relação à governabilidade; aos conflitos entre os poderes; a articulação dos sistemas partidários e a responsividade dos políticos eleitos aos anseios dos eleitores. Inserido nesse contexto serão discutidos os casos de estelionato eleitoral na América Latina e suas consequências para a instabilidade política e presidencial dos países analisados.
Palavras-chaves: Presidencialismo; América Latina; Instabilidade Política

ABSTRACT: The present article's aim is to examine the political crises and the premature fall of presidents in Latin America in the period right after re-democratization and during the implementation of structural reforms in the region (1990-2012), based on two of the most classic approaches for studying the theme: 1) the action of civil society and social movements and 2) the institutional approach. One of the main arguments would be that none of the two dimensions has a prevailing character over the other, but that it is exactly the interaction of both that would increase the explanatory power of the analysis over the appearance of presidential crises, their development and especially for the prediction of possible outcomes. The fall of governments usually entails a "dialectical interaction" between the people and the institutions, in which street protests acquire a determinant role. Thus, the worst case scenario for an incumbent would be street demonstrations asking for his removal from office at the same time in which institutional conflicts are happening. In what concerns specifically the social movements, I structured the discussion considering two fundamental arguments: their acts on the promotion of the main demonstrations against presidents and the influence over and eventual organization of parties that function as political arms for the institutional representation of their interests. Far from being considered as a destabilizing element in the region's democracy, social movements could be qualified as the main defenders of popular sovereignty, using their mobilization against presidents as a way of reestablishing their country's political equilibrium. As for the institutional explanations, I start with a reflection over the constant tension related to the progressive addition of hyperpresidentialism in the region and the possible consequences related to governability; the conflicts among power branches; the articulation of party systems and the responsiveness of elected politicians to the electorate's demands. Within this context, I discuss the cases of larceny in Latin America and their consequences for the political and presidential instability of the analyzed countries.

Keywords: Presidentialism; Latin America; Political Instability.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo será analisar as crises políticas e quedas antecipadas de presidentes na América Latina no período imediatamente posterior à redemocratização e implementação das reformas estruturais na região (1990-2012),[1] lançando mão de duas das vertentes mais clássicas do estudo do tema: 1) a ação da sociedade civil e dos movimentos sociais e 2) a explicação institucional. Nenhuma das duas dimensões é considerada mais importante do que a outra, mas que seria exatamente a combinação de ambas que aumentaria o entendimento sobre os fenômenos das crises políticas e quedas de presidentes.

A escolha dos casos é explicada primordialmente pela diversidade de situações relativas à estabilidade dos mandatários. Um dos aspectos mais relevantes dos episódios analisados reside no fato de que todos os presidentes que deixaram o poder no período analisado - incluindo aqueles que caíram antes do tempo previsto - foram substituídos por novos presidentes civis. Essa observação demonstra que, apesar de todos os problemas enfrentados pela democracia no período, não ocorreu o retorno às soluções autoritárias das décadas anteriores. As mudanças do Chefe do Executivo foram mudanças no interior dos regimes, e não rupturas dos mesmos.

No que diz respeito aos movimentos sociais e a sociedade civil, estruturei a discussão considerando a participação decisiva nas principais mobilizações contra presidentes. Sobre as explicações de cunho institucional, realizou-se inicialmente uma reflexão sobre a constante tensão relacionada ao progressivo acréscimo do hiperpresidencialismo na região e as possíveis consequências em relação à governabilidade; aos conflitos entre os poderes e a responsividade dos políticos eleitos

[1] Dois são os principais motivos para a escolha do ano de 1990 como o ponto de partida para a pesquisa: os eventos paradigmáticos da queda do muro de Berlim e do desmantelamento da antiga União Soviética, associado à criação do chamado Consenso de Washington, em um contexto onde se acreditava no fim da guerra fria e da supremacia do capitalismo significando o "fim da história"; além de razões de ordem prática, por representar o ano do começo de um novo ciclo de presidentes eleitos democraticamente na região.

aos anseios dos eleitores. Inserido nesse contexto serão discutidos os casos de estelionato eleitoral na América Latina e suas consequências para a instabilidade política e presidencial dos países analisados. No final do artigo realizo uma breve conclusão, retomando as principais inferências encontradas.

A AÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL E DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

O objetivo dessa seção é discutir o papel da sociedade civil e dos movimentos sociais para a definição tanto do surgimento de crises políticas como para a estabilidade presidencial na América Latina entre 1990 e 2012.

O advento da redemocratização a partir do final dos anos 1970 e das reformas de cunho neoliberal ao longo das duas décadas seguintes criou novas dinâmicas políticas na maioria dos países da América Latina, possibilitando o surgimento de novas demandas e formas de organização, além da reestruturação de antigos grupos em torno dessa nova realidade.

Assim, podemos perceber que dependendo da organização e da capacidade de mobilização dos movimentos sociais junto à sociedade civil, a atuação conjunta de ambos em momentos de crise possibilitou que se transformassem em verdadeiros atores de veto junto ao Executivo. No que diz repeito aos movimentos sociais, a literatura indica que quanto menos incorporados à política formal forem seus integrantes, maior a chance de crises políticas provocadas por estes atores.

Inúmeras foram as mobilizações, greves e protestos empreendidos entre 1990 e 2012 por membros da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados. Tais ações chegaram a questionar frontalmente a ordem institucional dos respectivos países, como o caso da invasão de cidadãos equatorianos ao Congresso Nacional e ao Palácio Presidencial de Carondelet, que acabaram sendo decisivas para a queda tanto de Jamil Mahuad (2000) como de Lúcio Gutiérrez (2005). Na Bolívia, os protestos populares chegaram a sitiar a capital La Paz, resultando em um grande número de

mortos e feridos, sendo um dos principais motivos para a renúncia consecutiva de dois presidentes: Gonzalo Sanchez de Lozada (2003) e Carlos Mesa (2005). Em relação à Argentina, em especial, a atuação popular dos *piqueteros* e dos *desocupados* foi fundamental para o aprofundamento da crise política que resultou nas seguidas quedas presidenciais entre 2001 e 2003.

Garretón (2000) analisa as transformações das matrizes sociopolíticas da sociedade, o surgimento de novas formas de ação coletiva, a rotação e translação de seus eixos de evolução e, consequentemente, a emergência de novos padrões epistemológicos. O autor define movimentos sociais como ações coletivas relativamente estáveis, com um nível mínimo de organização, orientados para a transformação ou conservação da sociedade ou de alguma de suas esferas. Sua hipótese central sustenta que a decomposição da matriz sociopolítica influenciou de maneira decisiva para modificar a natureza do movimento social, ressignificando novos eixos de ação coletiva e conflito social.

Gohn (2006) formula o conceito de movimentos sociais como "*ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil*." (GOHN, 2006, p. 15). A autora complementa sua definição inicial afirmando que as ações dos movimentos sociais desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir de interesses em comum.

Melucci (2001) também oferece importante contribuição teórica ao tema ao afirmar que um movimento social não é a resposta a uma crise, mas a expressão de um conflito, manifestado em sua organização, que implicaria uma ruptura dos limites de compatibilidade do sistema ao qual a ação se refere. Neste universo estão inscritos tanto a atuação dos movimentos sociais de linhagem clássica, como, por exemplo, o movimento sindical, como também os chamados novos movimentos sociais (NMS), como os movimentos étnicos e *piqueteros*.

De acordo com autores como Mirza (2006) e Silva (2012), a ação dos movimentos sociais latino-americanos poderia ser resumida em uma ideia central: com o fim do período autoritário e o retorno da democracia, novas expectativas foram criadas e esperadas pelos cidadãos que, após conviverem com a repressão das ditaduras em quase toda a região, aspiravam aos direitos inerentes de uma democracia livre, com a melhoria nas condições de vida após décadas de pobreza e desigualdade social. Contudo, a classe política não teria conseguido corresponder a essas demandas da maneira esperada. Como resultado, os cidadãos passaram a não acreditar no modelo de representação tradicional dos partidos políticos e, por extensão, na democracia como sistema: assim, se manifestaram em sucessivos *levantamientos* os indígenas; em piquetes e marchas, os desempregados; em ocupações de terra e mobilizações, os sem-terra; em greves, bloqueio de vias e manifestações nas ruas, os trabalhadores e camponeses.

Argumentando na mesma direção de Mirza (2006), mas ampliando a discussão para o conceito de estabilidade presidencial, Hochstetler (2007)[2] afirma que a presença ou ausência de protestos populares de rua constituiu fenômeno basilar para a saída dos presidentes na América do Sul: *todas as mobilizações bem-sucedidas de quedas presidenciais incluíram participantes da sociedade civil, que exigiam nas ruas a saída dos presidente*s. Contudo, a participação popular em mobilizações não constitui o único meio de ação e nem tem efeito obrigatório de destituir presidentes, já que, em momentos diversos, grandes mobilizações não necessariamente redundaram em quedas de mandatários. Todavia, ao que parece, todas as quedas presidenciais que tiveram como motor principal a ação do Legislativo também contaram com forte atuação dos movimentos sociais organizando os protestos da sociedade civil.[3]

[2] Com a intenção de não cansar o leitor com texto e conceitos repetitivos, optei nessa seção por não desenvolver muito as explicações de Hochstetler, uma vez que a autora teve parte de sua obra analisada no terceiro capítulo desse trabalho.

[3] Talvez o caso do golpe das forças oposicionistas a Hugo Chávez na Venezuela não se encaixe bem na afirmação. Ainda que as forças oposicionistas contassem com parcela relevante da população, o que

Pérez-Liñán (2008) cita o influente estudo de Hoschtetler (2007), afirmando que a autora assegura que os protestos populares se converteram no novo "poder moderador" da vida republicana. Tais mobilizações exitosas, que exigiam a saída dos mandatários, incluíram atores da sociedade civil demandando nas ruas que os presidentes "*se vayan*". Assim, ao menos no período analisado por Hochstetler (1978 e 2003) praticamente todas as tentativas de derrubar presidentes que tiveram lugar exclusivamente na legislatura falharam. A queda dos governos geralmente envolveria uma "*interação dialética*" entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquirem um papel determinante.

Argumentando na mesma direção, Pérez-Liñán (2008) afirma que os militares compreendiam no passado o principal fator de força capaz de impor a saída de um presidente. Contudo, a retirada do exército do campo político teve duas consequências fundamentais: 1) os movimentos sociais teriam se transformado no principal fator capaz de desestabilizar um governo, através de formas de protestos confrontacionais ou violentos; 2) a capacidade repressiva do Estado foi limitada pela crescente resistência do Exército em exercer funções para-policiais. Esta situação teria iniciado uma cena de poder popular que, combinada com o marco das instituições democráticas, careceria de precedentes na América Latina. Consequentemente, o "povo" teria se convertido em sujeito social, um sujeito coletivo que demandava muito mais do que ser apenas escutado, mas exigia mudanças profundas nas estruturas da sociedade. Ao mesmo tempo em que as tradicionais formas de fazer política eram questionadas, uma dinâmica completamente nova de vinculação com o Estado foi desenvolvida. Assim, de acordo com Mirza (2006):

> Os velhos movimentos sociais se debilitam, perdem intensidade e luminosidade, ainda que não feneçam. Os novos emergem da desolação e da impotência, se erguem novos sujeitos sociais no amanhecer da pós-modernidade. Ambos coexistem, todos coabitam as lojas povoadas ainda férteis para a busca de sonhos e utopias (Mirza, 2006, p.13).

definiu o golpe foi claramente a união de grupos da elite a grupos militares. Argumento semelhante se aplicaria aos golpes em Honduras, em 2009, e no Paraguai, em 2012.

O "povo", portanto, ganhou assim um papel preponderante na explicação das crises presidenciais, não como referência a uma massa amorfa e manipulada, mas como uma categoria que representa a cidadania mobilizada, não como a representação de uma turba anômica, mas como a manifestação política dos movimentos sociais. Identificando a importância dos protestos sociais no novo contexto histórico, Postero e Zamosc (2004) denominaram os casos de instabilidade presidencial como "juízos políticos populares". Tais acontecimentos teriam gerado uma dinâmica complexa entre a sociedade civil, os setores mobilizados e os atores institucionais. Como regra geral, esses movimentos de protesto buscaram a deposição dos mandatários, mas não possuíam um plano coordenado para substituí-lo por outra figura. Com o objetivo de exercer alguma forma de *accountability*, os protestos enfocam principalmente ações contra o governo, mas não contra o regime democrático. Por este motivo, autores como Postero e Zamosc (2004), Llanos e Marsteintredet (2010), Samuels e Hochstetler (2011), Coelho (2012) concluem que, ao percebermos a mobilização popular simplesmente como uma *disrupción* da ordem legal, corremos o sério risco de vermos a democracia somente em sua chave formal, ignorando seus aspectos substantivos.

Ollier (apud Pérez-Liñán 2008) assevera que em um contexto de instituições débeis pode ser um erro assumir que as instituições constituem a principal variável explicativa, dado que numerosas regras careceriam da potência necessária para restringir, de maneira estrita, a disputa pelo poder. Para a autora, os protestos populares cumpririam diferentes papéis em uma queda presidencial: 1) erodir a posição de um presidente que se manteve forte por certo período de tempo; 2) aparecer nos momentos finais de uma administração já débil como consequência de uma crise existente; 3) convencer os políticos reticentes de confrontar com os presidentes ou 4) Ser impulsionados por políticos impacientes que buscam depor o presidente eleito.

Deste modo, os Congressos dos países latino-americanos muitas vezes teriam decidido pela destituição de presidentes em razão da grande pressão popular das ruas (como o caso das deposições de Abdalá Bucaram (1997) e Lúcio Gutiérrez (2005) no Equador, entre outros). Outras vezes teriam aproveitado algum tipo de protesto popular como desculpa para retirar um presidente que desagrade a maioria oposicionista (como parece ter sido o caso do *impeachment* contra Fernando Lugo (2012) no Paraguai, motivado entre outras razões por conta da violenta ação do Exército contra manifestantes ligados a grandes proprietários de terra).

Contudo, Pérez-Liñán (2008) lembra que nem todas as mobilizações populares redundam necessariamente em quedas presidenciais. Isto sugere que os protestos podem ser necessários, mas não são suficientes para impulsionar a instabilidade presidencial. Quais as condições então, que os protestos e a mobilização popular podem ser perigosos para a sobrevivência dos presidentes?

Hoschtetler (2007) sustenta que quando os protestos envolvem setores específicos (como, por exemplo, os sindicatos ou os estudantes) e são focados principalmente no questionamento de políticas públicas concretas, existiria maior chance de permanência do Chefe do Executivo. Já as mobilizações mais amplas, com participação adicional da classe média, de camponeses e de movimentos étnicos geralmente insistiriam que os presidentes deixem seus cargos. Ollier (apud Pérez-Liñán, 2008) defende que a mobilização social "heterogênea" seria a chave para a instabilidade presidencial. Outros trabalhos tendem a sustentar essa conclusão: quando o protesto popular configura uma ampla coalizão *callejera* de setores díspares, a debilidade do Executivo se tornaria exposta em todo o espectro político, favorecendo a ação das elites, que se realinhariam antecipando a queda dos governos (Pérez-Liñán, 2008). Tal sucessão de fatos deixaria o presidente um dilema insolúvel: qualquer tentativa de negociar poderia indicar debilidade frente a seus adversários, ao passo que qualquer tentativa de reprimir as mobilizações populares acabaria com a pouca legitimidade que lhe resta.

Contudo, a importância dos movimentos sociais e da sociedade civil nos processos de crise política e principalmente na definição da estabilidade presidencial demonstra a necessária reflexão sobre o real papel desses atores nos países analisados e, em uma esfera maior, no presidencialismo. Ao mesmo tempo em que muitas vezes o Executivo utiliza estratégias em que diminui ou mesmo praticamente ignora a representatividade popular situada no Legislativo em nome da governabilidade, os representados aparecem como força política definidora da manutenção ou não dos presidentes.

Sendo assim, defino a atuação dos movimentos sociais em relação à estabilidade presidencial no período pós 1989 em quatro tipos:

1) Para destituir presidentes;

2) Contra o Estado e o sistema político em geral (expresso no lema "*que se vayan todos"*);

3) Pela manutenção de presidentes (oposição ao golpe contra Chávez em 2002 e Zelaya em 2009) e;

4) Indiferentes.

Destarte, longe de serem considerados como elemento desestabilizador da democracia na região, os movimentos sociais podem ser qualificados em grande parte como os principais defensores da soberania popular, utilizando as mobilizações contra presidentes como forma de restabelecer o equilíbrio político de seus países.

De acordo com Mirza (2006), a implantação de um modelo neoliberal na região provocou uma maior agregação de forças sociopolíticas, modificando as relações entre o Estado, os sistemas partidários e os movimentos sociais. Essa constituição de frentes de oposição e de esquerda se constituiu pela necessidade de um enfrentamento mais eficaz à hegemonia neoliberal. Tal combate, apesar de não prescindir do Estado e da exigência de políticas sociais compensatórias, gira em torno da produção de práticas

sociais, identidades comunitárias e redes como substitutos de frágeis mecanismos estatais de proteção social.

Esse tipo de desenvolvimento teórico percebe os novos movimentos sociais como fundamentais para a reconstrução de um modelo democrático inclusivo que possa ir além da democracia representativa tal como é executada atualmente. De acordo com Coutinho, Mireles e Delgado (2008) a mobilização coletiva assistida na América do Sul neste início de século ocorre contra a exclusão, seja ela relacionada diretamente ao processo neoliberal ou não. Neste sentido, os movimentos sociais da região lutariam por voz, inclusão social e reconhecimentos de seus direitos, retirando-se das margens. Ao mesmo tempo, o ator coletivo sul-americano lutaria também para ser parte dos processos decisórios, muitos destes cruciais para o rumo nacional e com repercussão nos âmbitos regional, internacional e mesmo global. Os anseios de Dahl (1997) sobre inclusividade estão presentes nesse argumento. Mirza (2006) afirma que partidos políticos, movimentos sociais, atores sociais, todos estão estreitamente envolvidos na construção e manutenção do delicado equilíbrio democrático. A repartição do poder em uma democracia representantiva não é um ato único que se execute no dia seguinte às eleições, mas o produto de uma interação permanente cuja correlação de forças depende de fatores econômicos, políticos e sócio-culturais.[4]

A EXPLICAÇÃO INSTITUCIONAL

O objetivo dessa seção é debater as principais discussões teóricas acerca da influência dos sistemas políticos dos países latino-americanos e suas implicações para a estabilidade política e presidencial. As relações entre os três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário constituem, segundo a literatura, um dos principais elementos para a manutenção dos mandatários no poder.

[4] Para maiores informações ver: Pérez Flores, Cunha Filho e Coelho, 2009.

O advento das reformas políticas, econômicas e do hiperpresidencialismo ao longo das últimas décadas na América Latina constitui o ponto de partida da discussão, que se inicia nos anos 1980, marcados pela ascensão do neoliberalismo. Nesse contexto, o projeto político-econômico preconizado pelo "Consenso de Washington"[5] no início dos anos 1990 foi o vencedor da disputa entre "estatismo *versus* capitalismo de mercado" (ainda que tal vitória, como sabido, tivesse prazo de validade). O retorno da democracia na América Latina a partir do fim da década de 1970 e a posterior adoção das reformas orientadas para o mercado trouxeram à região a promessa de desenvolvimento econômico e melhoria das condições de vida de seus cidadãos.

No entanto, ao longo da década de 1990 e da primeira metade dos anos 2000 o que se viu em grande parte dos países da região foi justamente o oposto: piora nos indicadores sociais e o aumento da desigualdade, trazendo a reboque desencantamento com a democracia e com o neoliberalismo. Pesquisas de opinião - como as realizadas pelo *Latinobarómetro*[6] - identificaram o descontentamento dos cidadãos com as chamadas "promessas não cumpridas".

O Poder Executivo foi a instituição escolhida como responsável pela implementação das reformas políticas e econômicas. Para que o *receituário* neoliberal fosse posto em prática, estes países optaram, em sua maioria, pela hipertrofia do Executivo, provocando o seu insulamento. Isto ocorreu devido aos *superpoderes* concedidos aos presidentes quando da implementação das reformas, expressos no controle da agenda, permitindo a formação de maiorias partidárias e controle do

[5] Fiori (1995) caracteriza o "Consenso de Washington" como um programa de convergência ou homogeneização das políticas econômicas dos países latino-americanos, desenhado pelas burocracias internacionais e nacionais de Washington, que combina austeridade fiscal e monetária com desregulação dos mercados, liberalização financeira, abertura comercial, privatizações e eliminação de todo tipo de barreiras ou discriminações contra os capitais forâneos.

[6] O *Latinobarómetro* é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, sediada em Santiago do Chile, e que produz estudos e relatórios sobre a opinião pública e o estado da democracia na América Latina (http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp).

acesso à patronagem, dispondo assim de meios para ameaçar e impor sanções (Figueiredo e Limongi, 1999).[7]

No entanto, o processo de execução das reformas neoliberais não ocorreu de maneira uniforme e esteve longe de ser unânime entre a opinião pública e os demais poderes constituídos. A história recente da América Latina mostra que teria sido exatamente a dinâmica interna da política de cada um desses países que determinou o aprofundamento ou não do ajuste estrutural. Enquanto em alguns países a oposição ao neoliberalismo não encontrou forças ou praticamente não existiu em certos momentos (como no caso da Bolívia e Argentina), em outros a ação dos partidos de oposição e dos movimentos sociais organizados foi determinante para impedir a adoção mais abrangente das reformas (Brasil, Uruguai, entre outros).

Assim, desde a redemocratização, podemos perceber dois padrões de comportamento do Executivo que foram sendo intensificados ao longo dos anos: as tentativas de centralização de poderes nas mãos dos presidentes e as tentativas de implementação das reformas econômicas e do Estado. Nota-se que, na verdade, ambas as ações parecem ser complementares. O Executivo buscou a centralização e o aumento de suas prerrogativas para conseguir por em prática seu plano de reestruturação institucional e econômica proveniente do arcabouço normativo das reformas de mercado.[8] Recorro às argumentações de Diniz (2001) sobre o *modus operandi* das reformas do Estado na América Latina, onde não teria ocorrido propriamente o enfraquecimento do Estado, expressão que a autora considera pouco

[7] Uma das principais controvérsias da literatura em relação a esta questão, presente em autores discutidos no primeiro capítulo como Figueiredo e Limongi (1999), Pessanha (2002), Amorim Neto (2006), Anastasia, Ranulfo e Santos (2004), procura entender se na verdade a atuação do Executivo seria uma espécie de *usurpação* das funções legislativas do parlamento ou se, ao contrário, trata-se de uma *delegação* do parlamento ao Executivo, para que este último pudesse ter a relativa liberdade de ação necessária à condução de reformas políticas e econômicas sem a necessidade constante de negociação. Refletindo sobre a questão, Pessanha (2002) argumenta que, ao longo do século XX, operou-se um movimento de transferência gradativa da iniciativa da legislação para o Poder Executivo.

[8] Tais atitudes, na verdade, constituem um contrassenso, uma vez que as reformas de cunho neoliberal exigiriam, ao menos em tese, a menor participação do Estado, tanto na Economia como na política. O que aconteceu, na realidade, foi o contrário. O Executivo procurou regular cada vez mais as instituições do país, submetendo-as ao seu controle.

elucidativa, mas sim o fortalecimento desproporcional do Executivo, em razão da concentração de poder decisório nessa instância, cada vez mais controlada pela alta tecnocracia, o que teria enfraquecido os suportes institucionais da democracia.

De acordo com Amorim Neto (2006) o Executivo lançaria mão de duas estratégias para conseguir dar prosseguimento a seus objetivos: 1) a utilização de procedimentos legislativos ordinários (projetos de lei) ou 2) uso das prerrogativas do Executivo via emissão de decretos e medidas provisórias. Cada escolha corresponderia a uma consequência. A primeira estimularia o presidente a formar gabinetes majoritários de políticos ligados a partidos da situação e cujas pastas seriam alocadas em bases proporcionais ao peso legislativos destes, enquanto a segunda estratégia favoreceria uma solução minoritária para a formação ministerial, com um maior recrutamento de ministros sem laços partidários e uma alocação menos judiciosa dos postos governamentais dos partidos.[9]

Esse teria sido exatamente um dos erros de Fernando Collor de Mello no Brasil. Sua administração se caracterizou pelo embate com o Congresso e pelo uso de medidas provisórias e decretos-lei como principal maneira de realizar suas políticas. De acordo com Figueiredo (2010, p. 112) "*a inabilidade do presidente em obter e sustentar apoio legislativo teve um papel crucial para o sucesso do impeachment* (...) *governou com apoio da minoria e foi posteriormente isolado por suas políticas extremas e estratégia unilateral*".

A utilização dos poderes de decreto em um contexto de baixo apoio legislativo ou perda de coalizão de governo também precipitou a saída de Manuel Zelaya da presidência hondurenha, em 2009. A crise institucional entre os poderes do Estado emergiu quando o Procurador Geral derrubou o decreto que autorizava a organização do referendo popular convocado pelo presidente, provocando em seguida a edição de

[9] Segundo Amorim Neto (2006) na América Latina contam com prerrogativas institucionais semelhantes às medidas provisórias os presidentes da Argentina, do Brasil, do Peru e do Equador.

um novo decreto por Zelaya com as mesmas motivações do anterior. Após diversas manobras efetuadas pelo mandatário para a realização da consulta, o Congresso de Honduras, capitaneado pelo principal opositor de Zelaya, Roberto Michelleti, aprovou uma lei que tinha o objetivo preventivo de evitar o referendo nacional patrocinado pelo mandatário. O resultado do conflito entre poderes foi o conhecido golpe cívico-militar contra Zelaya, efetivado após o reconhecimento dos Membros da Suprema Corte e do Congresso Nacional da suposta inconstitucionalidade dos atos de Zelaya e consequente ordem de prisão contra o presidente.

A estratégia adotada pelo presidente boliviano Carlos Mesa, de aparentemente sustentar seu governo apenas na grande taxa de popularidade de 80% do início de seu mandato, também não logrou êxito. Sua tentativa inicial de montar um gabinete independente e se afastar dos partidos políticos tradicionais, condenados por ele como culpados pelo alto nível de corrupção e atraso socioeconômico do país, não deu certo, principalmente em razão da estratégia adotada pelo presidente: buscar atender a todas as demandas sociais por meio da promulgação de Decretos Supremos. No entanto, o chefe do Executivo boliviano carece de poderes para emitir decreto com força de lei, o que na prática significou que cada nova tentativa realizada por Mesa de solucionar os principais problemas do país via decreto acabava transferindo para o legislativo a decisão final sobre o tema. O resultado geralmente era negativo para o então presidente, visto que Carlos Mesa era um mandatário sem partido e sem uma base sólida de apoio no Congresso. Como não conseguiu efetivar o diálogo com os parlamentares, explicava à população o fracasso de suas iniciativas culpando a suposta má vontade do Congresso.

Suas seguidas tentativas de aumentar seu poder e influência anunciando sua renúncia (três vezes no total) deram certo apenas das duas primeiras vezes. Seu desejo de antecipar as eleições para presidente, vice-presidente, deputados, senadores e constituintes, além da posterior convocação de um referendo nacional para a regulação dos hidrocarbonetos na Bolívia não obteve sucesso frente ao Congresso

boliviano.[10] A renúncia de Mesa em 2005, devido à sua incapacidade de atender às demandas de diversos setores do país, aparentemente parece ter sido a única solução possível para o impasse instaurado no país na ocasião.

Portanto, uma das consequências do aumento dos poderes do Executivo foi a convicção de alguns mandatários de que possuíam maior legitimidade democrática e, consequentemente, direito a amplos poderes. Tal particularidade supostamente lhes permitiria agir de acordo com sua vontade, nem sempre respeitando o necessário equilíbrio com o Legislativo e o Judiciário ou mesmo a vontade popular.

Inseridos nesse contexto, podemos afirmar que ao longo dos anos 1990 e da primeira metade dos 2000, os mandatários que enfrentaram um maior número de crises políticas e quedas presidenciais geralmente reivindicaram a legitimidade adquirida pelo voto popular a seu favor, tanto nos momentos de crise, como na execução de medidas arbitrárias ao longo de seus mandatos. Atuavam como se a vitória em uma eleição majoritária lhes desse a permissão para sua livre ação como representante, mesmo que por vezes esse *mandato imperativo* significasse sobrepujar outros representantes também eleitos pelo povo, como com os legisladores, ou mesmo as mínimas garantias institucionais e jurídicas do país, expresso, por exemplo, nas intervenções no Judiciário por parte do Executivo.[11]

Caminharam nesse sentido, por exemplo, os presidentes que realizaram a chamada *policy switch* ou estelionato eleitoral, traindo suas promessas de campanha e implementando as reformas de mercado. Como será visto a seguir, a adoção da referida estratégia pelos mandatários teve consequências diretas para a estabilidade política e presidencial no período analisado.

[10] Apesar do referendo ter sido realizado, Carlos Mesa não conseguiu transformar nenhuma das cinco perguntas formuladas na ocasião em novas leis, graças às diversas dificuldades postas pelo Legislativo para a promulgação das mesmas.

[11] Como nos casos da Argentina com Menem, em 1994, e no Equador com Gutiérrez, em 2005.

O ESTELIONATO ELEITORAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS

Segundo Pitkin (1972), uma das características gerais das eleições, de acordo com a teoria que defende a máxima responsividade dos representantes aos representados, consiste em que cada partido e candidatos revelem suas intenções antes do pleito, apresentando decisões e políticas públicas que adotará caso eleito.[12] Assim sendo, geram expectativas do eleitorado sobre como seu governo agiria em determinadas questões, em contraste com as propostas de seus adversários. Desta forma, este pode escolher seu representante de acordo com a plataforma política que o agradar. Essa visão teórica, no entanto, comporta alguns desvios dos representantes eleitos, devido à impossibilidade de conhecer as opiniões dos representados sobre todo e qualquer assunto.

A primeira autora que define e caracteriza o fenômeno da *policy switch*, foi Susan Stokes (2001). Dessa maneira, a autora caracteriza *policy switch* como:

> Regimes que não desejam nada mais do que promover o bem-estar do seu eleitorado podem algumas vezes não somente renegar as promessas de campanha, como de fato dissimulá-las e depois mudá-las para medidas impopulares. Mas o fato de que representantes possam violar seu mandato não deve induzir a complacência sobre a importância de seus mandatos para a democracia. Primeiramente, a manutenção do accountability de governos é um negócio arriscado, nem sempre fácil para a administração dos eleitores. Por sua dificuldade, tanto maus quanto bons governantes podem ser provocados a violarem seus mandatos. Segundo, a violação dos mandatos pode indicar que os eleitores estão mal informados sobre suas escolhas e sobre a realidade do país. Afinal, eles não podem fazer boas escolhas a não ser que estejam bem informados, e os governantes que os iludem sobre suas escolhas possivelmente perpetuam impressões equivocadas. (Stokes, 2001, p. 6)

Para Stokes (2001), os políticos latino-americanos atuariam estrategicamente ao prometer políticas que acreditam ter mais apelo junto ao eleitorado. No entanto, quando eleitos, teriam adotado programas conservadores com o intuito de maximizar o desempenho econômico e, por consequência, suas chances de reeleição. Stokes

[12] Desde a segunda metade do século XVIII, os políticos utilizam os manifestos de campanha como veículo para a publicidade de suas intenções, assim como o uso dos discursos, debates e outros meios.

(2001) afirma que a *policy switch* sempre ocorreria unidirecionalmente na América Latina: da esquerda para a direita.

Deste modo, parece claro que a *policy switch* empregada por alguns dos presidentes dos países analisados neste artigo tornou-se um dos principais motivos de insatisfação popular nas últimas décadas, quando realmente realizada. De forma relativamente semelhante, presidentes foram eleitos com plataformas e alianças de centro-esquerda, prometendo medidas populares e contrárias ao neoliberalismo e, uma vez no poder, realizavam exatamente o oposto, ampliando mais as reformas estruturais, realizando novos acordos com organismos internacionais de financiamento e aprofundando o ajuste macroeconômico. Tais ações teriam gerado em diversos países um cenário de grande instabilidade política e mobilização popular, geralmente patrocinada pelos movimentos sociais organizados, redundando muitas vezes em quedas presidenciais.

Destarte, os presidentes que escondem suas reais intenções e as modificam posteriormente podem ser caracterizados como não responsivos, pois agem contra a opinião pública. Entretanto, esses mandatários podem estar atuando de acordo com o que acreditam ser o melhor para o seu eleitorado. Portanto, podem efetivamente estar representando sua *constituency*. As principais causas de violação dos mandatos conferidos pelo eleitorado aos seus representantes, segundo Stokes (2001), são: 1) Conflitos de crença entre políticos e eleitores; 2) Eleições competitivas; 3) Incertezas sobre o voto; 4) Políticas públicas com efeitos incertos; 5) Partidos políticos recentes; 6) Governos com apoio de coalizões minoritárias.

Alcántara Sáez (2004) chama atenção também para a presença de governos de caráter minoritário na América Latina ao longo da última década, ou seja, aqueles que não tinham uma maioria estável de apoio no Congresso. Segundo o autor, esse fato acabou contribuindo para a profusão do esquecimento de suas promessas de campanha. Sendo assim, sustenta que a repetida alusão dos governos aos recorrentes obstáculos impostos pelos respectivos parlamentos e sua ação concreta acabaram

constituindo um componente de primeira ordem no panorama político, estando na base das rupturas das promessas eleitorais.

Ao que parece, foram poucos os casos em que o estelionato eleitoral não provocou insatisfação popular. Nos casos paradigmáticos de Menem e Fujimori, a utilização dessa estratégia conseguiu trazer bons resultados em um primeiro momento, possibilitando inclusive a reeleição de ambos, estimulados pelos bons resultados iniciais do ajuste macroeconômicos de Argentina e Peru. Com o passar do tempo, no entanto, graças à piora dos indicadores econômicos e das condições de vida da população, os respectivos países iniciaram uma grave crise econômica e política, obrigando os ex-presidentes a abandonarem o cenário político.

No Peru, a veiculação de diversas denúncias de corrupção (os chamados *vladivídeos*, entre outros) e o descontentamento da população com a situação econômica do país (e com o presidente em si, que passou a ser visto como traidor) forçaram a renúncia de Fujimori. Já na Argentina, a deterioração da economia foi responsável pelo alijamento de Menem da política após sua saída da presidência. A conclusão dos episódios ocorridos nos dois países é clara: a população pode até esquecer a traição eleitoral se os presidentes conseguem obter bons resultados econômicos e melhorias no bem-estar dos cidadãos em um primeiro momento. Entretanto, se tal situação não consegue se sustentar ao longo do tempo e acontece o retorno das crises econômicas e pioras nos indicadores sociais, a crise política volta a ser instalada e dificilmente o presidente poderá sair da mesma sem ter que abrir mão do seu mandato.

No entanto, quando a *policy switch* não redunda diretamente em benefícios para a economia e para o bem-estar da população, geralmente o resultado são crises políticas e quedas presidenciais. O maior exemplo dessa dinâmica seria o Equador, que desde a vitória de Abdalá Bucaram em 1996, apoiado em um discurso crítico ao ajuste neoliberal e aos organismos internacionais de financiamento, presenciou um cenário de instabilidade crônica que tinha como um de seus principais elementos a sucessão

de presidentes que adotaram a *policy switch*. Tanto Jamil Mahuad, deposto em 2000, como Lúcio Gutiérrez, em 2005, foram exemplos claros do estelionato eleitoral que não deu certo e que teve como principal resultado uma grave crise política e a posterior queda dos mandatários (Coelho, 2007).

O único caso de uma *policy switch* reversa, em que um presidente realizou sua campanha eleitoral na direita e que com o passar do tempo se direcionou para a esquerda teria sido o presidente de Honduras, Manuel Zelaya (Coelho, Cunha Filho e Flores, 2013). Como explicam Coelho, Cunha Filho e Flores (2013), o mandatário hondurenho também passou por uma grave crise política no país, onde a principal força de oposição às novas políticas não se encontrava na população ou nos movimentos sociais, como aconteceu nos demais países, mas sim na elite política e militar do país, que organizou o golpe cívico-militar que retirou Zelaya do poder em 2009.

Em todos os casos de queda de presidentes em que um processo de *policy switch* esteve presente como uma das principais variáveis explicativas, tanto o Legislativo como o Judiciário tiveram importante papel para a destituição dos presidentes. Membros de ambos os poderes fundamentavam seus discursos de oposição aos mandatários mencionando o estelionato eleitoral como um dos motivos chave para a deposição dos mesmos, ressaltando a traição dos anseios populares expressos no sufrágio universal e a consequente necessidade de se retomar a soberania popular via *impeachment* presidencial.

No entanto, cabe ressaltar que a *policy switch* não redundaria necessariamente em crise política e derrocada da coalizão, como parece ser o caso de alguns países na América do Sul, até porque o fenômeno do chamado estelionato eleitoral de modo algum pode ser considerado um acontecimento exclusivo da região. Não existe uma relação obrigatória entre a ocorrência do estelionato eleitoral e a queda de presidentes.

Com o passar do tempo e o reconhecimento das consequências de muitos casos de *policy switch* malsucedidos, uma das possíveis hipóteses que ilustra esta seção seria a de que determinadas instituições que delegaram "*superpoderes*" ao Executivo ao longo das últimas décadas não necessariamente estariam dispostas a continuar com essa delegação,[13] ou talvez estariam empreendendo exatamente o caminho oposto, buscando novamente a equidade na balança de poderes, o que poderia ter resultado no histórico recente de crises em alguns dos países analisados.

Contudo, devemos levar em consideração que o chamado "estelionato eleitoral" na América Latina teria diminuído consideravelmente a partir dos anos 2000. Os novos presidentes eleitos ou parecem ter aprendido com as experiências desastrosas do passado ou efetivamente modificaram o teor de suas ações em uma guinada de centro-esquerda, de modo que em sua atuação política e econômica procuraram adotar trajetórias mais lineares (Panizza, 2006; Silva, 2011). Dito isto, uma das perguntas possíveis para futuros trabalhos seria sobre a continuidade ou não da dinâmica da *policy switch* no contexto contemporâneo. Seria o chamado "estelionato eleitoral" um fenômeno datado frente à atual conjuntura de governos progressistas (Soares de Lima, 2008) na América Latina?

CONFLITOS ENTRE PODERES E A INFLUÊNCIA DAS COALIZÕES DE GOVERNO

Como visto até aqui, o conflito entre poderes na América Latina – principalmente entre Executivo e Legislativo - pode ser percebido de diferentes maneiras no período analisado, sendo normalmente utilizado como uma das variáveis explicativas da ocorrência de crises políticas e quedas de presidentes na região. Com o fortalecimento do Executivo e o aumento progressivo de seu poder de agenda, muitas vezes o Congresso atuou de maneira reativa às iniciativas dos mandatários,

[13] Essa discussão faz referência explícita ao conceito de democracia delegativa de Guillermo O´Donnel (1991).

bloqueando as mesmas como moeda de uso corrente e estratégia de barganha política. Portanto, uma das sugestões teóricas aqui discutidas assevera que o resultado do embate entre os referidos poderes estaria diretamente relacionado à existência e ao tamanho da coalizão legislativa de apoio ao Chefe do Executivo e a sua capacidade de negociação.

Vários pesquisadores têm se debruçado sobre o tema das coalizões a fim de conhecer sua importância e seu impacto nos regimes democráticos presidencialistas e multipartidaristas. Tais fatores são mais relevantes se considerarmos a fase de reinstitucionalização democrática no contexto das reformas estruturais dos anos 1990. Naquele contexto, vários presidentes da região formaram coalizões com o objetivo de garantir maiorias legislativas estáveis, proporcionando certos graus de segurança e previsibilidade ao conjunto de atores sociais e econômicos. Para Chasquetti (2001), o referido fenômeno deve ser considerado como resposta política específica de cada sistema político a problemas de governabilidade basicamente similares. Em outras palavras, as coalizões de governo foram os produtos da busca de alternativas aos problemas derivados da combinação de regimes presidencialistas e sistemas multipartidários.

Presidentes minoritários não constituiriam necessariamente garantia de crise política, já que os mandatários podem construir grandes coalizões de governo, o que, em grande parte, efetivamente realizam (Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2004; Figueiredo, Canello e Vieira, 2013).[14] De acordo com Chasquetti (2001) os sistemas presidencialistas multipartidários sem coalizões de governo seriam aqueles verdadeiramente problemáticos.

Em países como o Brasil, o chamado "presidencialismo de coalizão" (Abranches, 1988) geralmente "atuaria" em favor dos mandatários, que apesar de eventuais

[14] Os trabalhos de Abranches (1988) e Figueiredo & Limongi (1999) mostram como praticamente todos os presidentes brasileiros (à exceção do período final do mandato de Fernando Collor) construíram coalizões relativamente estáveis que possibilitaram estabilidade política em seus governos.

dificuldades na negociação com o Legislativo, geralmente conseguem que seu poder de agenda seja efetivo. Já em outros países como Bolívia, Equador e Paraguai, a harmonia entre os poderes seria bem mais difícil, chegando muitas vezes a inviabilizar a governabilidade dos presidentes e constituindo um dos principais motivos para suas quedas. As saídas antecipadas de Bucaram, Mahuad e Gutiérrez no Equador; Sanchez de Lozada e Meza na Bolívia; e Lugo no Paraguai são ótimos exemplos dessa relação conflituosa e predatória.

No caso brasileiro, após a queda de Fernando Collor (1990-1992), explicada em grande parte por sua incapacidade de construir coalizões majoritárias, os governos seguintes de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2011) demonstraram exatamente o oposto: a formação de coalizões partidárias de amplo espectro ideológico (principalmente no governo Lula) facilitaram a governabilidade e a permanência dos mandatários no poder.

A obtenção de uma maioria legislativa também se mostrou fundamental para o sucesso do mandato de Néstor Kirchner (2003-2007) na Argentina, após os graves eventos de instabilidade política ocorridos entre 2001 e 2003. Kirchner assumiu o governo prometendo a manutenção das reformas iniciadas por Duhalde (2002-2003). Entretanto, o presidente argentino iniciou sua gestão carente de uma sólida base política (em consequência de seu parco peso relativo dentro do Partido Justicialista), sem controle sobre os Poderes Legislativo e Judiciário, e desprovido de respaldo dos grupos tradicionalmente aliados do *peronismo* (sindicatos e empresariado nacional).

Todavia, o então mandatário argentino obteve uma das suas mais importantes conquistas nas eleições legislativas de 2005, no qual os candidatos ligados à sua coalizão, a chamada "Frente para a Vitória", obtiveram relevante sucesso eleitoral, proporcionando ao presidente significativo apoio na Câmara dos Deputados e maioria própria no Senado. Desse momento em diante, Kirchner pode realizar grande parte das reformas que desejava desde o início de seu governo, tendo sua atuação e permanência no cargo garantida graças ao apoio da coalizão.

O exemplo da República Dominicana também se mostra interessante para a reflexão aqui empreendida. A primeira administração de Leonel Fernández (1996-2000 e 2004-2008) não contou com o estabelecimento de uma coalizão de governo confiável e estável, visto que grande parte dos legisladores ainda estava ligada à gestão anterior. Em razão disso, o mandatário teve que realizar diversos acordos *ad hoc* junto ao Congresso Nacional para obter sucesso em suas políticas de governo. Somente em 1998, após novas eleições legislativas, Fernández conseguiu que seu partido fosse o maior do congresso, estabelecendo a conciliação com outras legendas que lhe garantiram relativa tranquilidade daquele momento em diante, permitindo a implementação de diversas reformas políticas e econômicas que desejava desde os seus primeiros dias na presidência.

O paroxismo da tentativa de formulação de uma coalizão de governo estável e confiável ocorreu na Venezuela após o triunfo de Chávez no referendo de 2004. Na ocasião, o presidente anunciou sua intenção de reunir todos os membros de sua coalizão de governo em um único partido, o que de fato foi realizado com a criação do Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV).

O caso uruguaio é um ótimo exemplo contrafactual, que demonstra que nem sempre que o presidente se mostra incapaz de formar uma coalizão de governo majoritária necessariamente perderá o controle do país ou deixará a presidência. A administração de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) tinha como um dos seus objetivos mais importantes realizar um conjunto de medidas que intencionavam levar a economia uruguaia na direção das reformas políticas e econômicas de cunho neoliberal.[15] No entanto, o Chefe do Executivo não obteve o sucesso esperado por dois principais motivos: sua incapacidade de conseguir manter estável sua coalizão

[15] Dentre seus principais atos na presidência destaca-se a ampla reforma do Estado que incluía a privatização de bancos públicos e a quebra do monopólio estatal de atuação em diversas áreas chave da economia, bem como da redução do déficit fiscal.

parlamentar de apoio e pelo rechaço de grande parte da população uruguaia às suas medidas.

Apesar de não ter deixado o poder, Lacalle enfrentou diversas greves e protestos contra suas políticas ortodoxas, tendo seu ápice em 1992, na realização de uma consulta popular promovida por partidos de oposição e sindicatos, com o intuito de revogar a Lei de Empresas Públicas proposta por Lacalle[16] - que tinha como principal objetivo impulsionar o processo de privatização das empresas públicas uruguaias. Após meses de campanha e discussão nacional, o "Sim" a revogação da Lei foi escolhido por 72% dos votantes. De acordo com Waskman (1993:19), o referendo acabou se tornando mais uma consulta contra ou a favor do governo de Lacalle como um todo do que efetivamente uma decisão acerca da política de privatizações do governo. O autor afirma, no entanto, que a situação não pode ser caracterizada como uma crise política em que o mandato de Lacalle realmente estivesse ameaçado.

Contudo, o resultado do referendo não modificou em grande parte as políticas ortodoxas de Lacalle, que prosseguiu seu governo em uma linha que pouco mudou em relação ao que já era feito antes do referendo, atribuindo sua derrota no mesmo como uma "*psicose majoritária contra tudo que é estrangeiro e que ainda assim não consegue explicar como alguém que pretende ser inteligente rechace dessa forma os investidores*" (Waskman,1993:19).

Se sucessor, Júlio Maria Sanguinetti (1995-2000), que já havia sido presidente entre 1985 e 1990, conseguiu o apoio de uma ampla coalizão que permaneceu até o final do seu governo. Graças ao controle da maioria das cadeiras no Congresso, o que seus antecessores não obtiveram, conseguiu realizar a maior parte das reformas que desejou, expressas na nova Constituição uruguaia promulgada em 2006 e aprovada pelos cidadãos no ano seguinte. A nova Carta Magna modificou a lei eleitoral

[16] De acordo com Guillermo Waskman (1993; 18) a Lei de Empresas Públicas era considerada pelo governo Lacalle como a chave da reforma do Estado e pedra angular de sua política econômica e autorizava o Poder Executivo a vender, sem controle parlamentar, as empresas públicas.

introduzindo o mecanismo das primárias partidárias (obrigando cada partido a apresentar apenas um candidato à presidência) e separou o calendário das eleições presidenciais das eleições municipais. Mas provavelmente a grande mudança da nova Carta Política estivesse plasmada na necessidade da realização de um segundo turno eleitoral caso nenhum candidato obtivesse a maioria absoluta.

O próximo mandatário uruguaio, Jorge Battle Ibáñez (2000-2005) teve de lidar com grave crise econômica que se desdobrou em crise bancária, levando o governo a recorrer a empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e a tomar ações como a liquidação de quatro bancos nacionais, entre outras medidas impopulares. Seu governo também foi afetado por seguidos surtos de febre aftosa, gerando uma queda brusca nas exportações de carne bovina do país, o que provocou grandes prejuízos para a economia, aprofundando ainda mais a crise. Como consequência, as ruas do país foram palco de uma série de manifestações populares e greves organizadas por centrais sindicais contra as políticas de cunho ortodoxo tomadas pelo presidente. Em meio à crise econômica, sua administração foi perdendo apoio político, expressa principalmente na saída do Partido Nacional (Brancos) da coalizão de governo, restando a Battle, no final do seu mandato, o controle de apenas 22% dos assentos legislativos (Erthal e Villano, 2007, p. 321).

Apesar da ocorrência de alguns episódios de crises políticas e econômicas seguidas de perda de apoio da coalizão, não houve no Uruguai nenhuma ameaça real de derrocada dos mandatos dos presidentes democraticamente eleitos ao longo do período analisado.

Já nos casos discutidos a seguir, retomo mais uma vez o argumento de que muitas vezes os presidentes acreditaram possuir maior legitimidade do que os demais poderes ou foram vítimas de uma oposição predatória que tinha como principal objetivo retirar os mandatários do poder a qualquer custo, discutindo agora as consequências desse pensamento para a formação de coalizões e para a governabilidade.

Um exemplo do primeiro caso citado acima foi o curto mandato de Jorge Serrano (1991-1993) na Guatemala, que assumiu o poder com o apoio de apenas 18 dos 116 membros do Congresso guatemalteco. Mesmo assim, como era praxe dos presidentes da época, resolveu implementar no país uma série de reformas liberalizantes. Em maio de 1993, sem contar com a formação de uma coalizão majoritária ou com iniciativas de acordos legislativos *ad hoc*, o presidente lançou mão de um autogolpe (diretamente inspirado nos atos de Fujimori, no Peru, em 1992) iniciando uma grave crise que envolveu as principais instituições do país. Desse momento em diante, sem muitas alternativas, restou ao presidente governar o país por meio de decretos-lei, aumentando ainda mais a crise na Guatemala. A situação se tornou então insustentável e em pouco mais de um mês, após intensas negociações, Serrano decidiu renunciar à presidência. A equivocada estratégia de Serrano parece ter sido uma mescla malsucedida das administrações de Collor no Brasil e Fujimori no Peru, que com o passar do tempo também se mostraram fracassadas.

No Paraguai, a dificuldade para a constituição de coalizões de governo esteve diretamente relacionada à grande instabilidade política e presidencial do país, a começar pela saída prematura de Raúl Cubas (1998-1999) do poder. A posterior erosão da coalizão parlamentar que sustentava o governo Macchi (1999-2003) resultou em sucessivas tentativas de instauração de um processo de juízo político do então presidente, o que de fato ocorreu em dezembro de 2002, quatro meses antes das eleições presidenciais que ocorreriam em abril de 2003. A oposição, no entanto, não conseguiu reunir os votos suficientes para retirá-lo do poder.

Já no caso de Fernando Lugo (2008-2012), sua coalizão de apoio parlamentar nunca conseguiu ser majoritária no Congresso paraguaio, o que obrigou o governo a negociar separadamente com os partidos da oposição a aprovação de cada matéria específica. Extremamente diversificada e fragmentada, sempre foi muito difícil para o presidente coordenar seu apoio legislativo. Em razão disso, suas principais promessas de campanha não puderam ser concretizadas. Seu mandato foi marcado por diversas

crises e tentativas de juízo político (e até mesmo de golpe militar, que levou o presidente a trocar toda a cúpula militar de seu governo em outubro de 2009).

A estratégia adotada por Lugo para contornar o baixo apoio legislativo foi a alta rotatividade ministerial, procurando diminuir os eventuais pontos de tensão com a demissão dos encarregados pelas pastas responsáveis por áreas em crise, ao mesmo tempo em que buscava novas alianças com outros setores da política paraguaia. No entanto, as táticas de manejo de crise empreendidas por Lugo não foram capazes de evitar a escalada da oposição à sua gestão. A saída definitiva do Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA) da coalizão de governo foi o evento decisivo a impulsionar o bem sucedido processo de juízo político do presidente pelas forças da oposição.

CONCLUSÃO

O principal objetivo do artigo foi apresentar uma contribuição substantiva para os casos de instabilidade política e presidencial ocorridos na América Latina entre 1990 e 2012, lançando mão de duas das vertentes mais clássicas do estudo do tema: 1) a análise da ação da sociedade civil e dos movimentos sociais e 2) a explicação institucional.

Parece claro que nenhuma das duas dimensões possui um caráter predominantemente explicativo sobre a outra, mas que seria exatamente a combinação de ambas que aumentaria o entendimento sobre os fenômenos das crises políticas e quedas de presidentes. Portanto, devemos necessariamente levar em consideração a interação de ambas as dimensões tanto para o surgimento das crises, como para compreender seu desenvolvimento, mas principalmente para prever possíveis resultados.

Manifestações nas ruas contra presidentes não conseguem sozinhas retirar os mandatários do seu cargo. Do mesmo modo, os atores institucionais que querem iniciar um processo de juízo político contra os presidentes ganham mais força quando

não agem sozinhos contra o chefe do Executivo, buscando influenciar a agenda pública para que esta se torne contrária a manutenção dos presidentes no poder. Praticamente todas as tentativas de derrubar mandatários que tiveram lugar exclusivamente na legislatura falharam. A queda dos governos geralmente envolveria uma "*interação dialética*" entre o povo e as instituições, nas quais os protestos das ruas adquirem um papel determinante.

Assim, o pior cenário para um mandatário seriam manifestações nas ruas pedindo sua saída do poder ao mesmo tempo em que conflitos institucionais estivessem acontecendo. Se o clamor das ruas consegue efetivamente chegar até o Legislativo e o presidente passa a ter dificuldades para controlar seu apoio majoritário no Congresso, a chance de uma queda seria muito grande. Como demonstrado, nem toda crise entre poderes redunda em queda presidencial, mas todas as quedas presidenciais no período analisado (excetuando-se as quedas de Manuel Zelaya e Fernando Lugo) contaram com a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nas ruas pedindo a saída dos presidentes.

No que diz respeito especificamente aos movimentos sociais, podemos perceber que dependendo da organização e da capacidade de mobilização junto à sociedade civil em momentos de crise conseguiram se tornar verdadeiros atores de veto junto ao Executivo. Destarte, longe de serem considerados como elemento desestabilizador da democracia na região, os movimentos sociais podem ser qualificados em grande parte como os principais defensores da soberania popular, utilizando as mobilizações contra presidentes como forma de restabelecer o equilíbrio político de seus países. Portanto, as mobilizações populares não devem ser vistas apenas como uma interrupção da ordem legal, caso contrário corremos o risco de percebermos a democracia somente em sua chave formal, ignorando seus aspectos substantivos.

Sobre as explicações de cunho institucional, realizou-se inicialmente uma reflexão sobre a constante tensão relacionada ao progressivo acréscimo do

hiperpresidencialismo na região e as possíveis consequências em relação à governabilidade; aos conflitos entre os poderes; a articulação dos sistemas partidários e a responsividade dos políticos eleitos aos anseios dos eleitores.

Como visto, uma das consequências do aumento dos poderes do Executivo foi a convicção de alguns mandatários de que possuíam maior legitimidade democrática e, consequentemente, direito a amplos poderes. Tal particularidade supostamente lhes permitiria agir de acordo com sua vontade, nem sempre respeitando o necessário equilíbrio com o Legislativo e o Judiciário ou mesmo a vontade popular.

Inseridos nesse contexto, podemos afirmar que ao longo dos anos 1990 e da primeira metade dos 2000, os mandatários que enfrentaram um maior número de crises políticas e quedas presidenciais geralmente reivindicaram a legitimidade adquirida pelo voto popular a seu favor, tanto nos momentos de crise, como na execução de medidas arbitrárias ao longo de seus mandatos. Atuavam como se a vitória em uma eleição majoritária lhes desse a permissão para sua livre ação como representante, mesmo que por vezes esse *mandato imperativo* significasse sobrepujar outros representantes também eleitos pelo povo, como com os legisladores, ou mesmo as mínimas garantias institucionais e jurídicas do país, expresso, por exemplo, nas intervenções no Judiciário por parte do Executivo.

Caminharam nesse sentido, por exemplo, os presidentes que realizaram a chamada *policy switch* ou estelionato eleitoral, traindo suas promessas de campanha e implementando as reformas de mercado. Em todos os casos de queda de presidentes em que um processo de *policy switch* esteve presente como uma das principais variáveis explicativas, tanto o Legislativo como o Judiciário tiveram importante papel para a destituição dos presidentes. Membros de ambos os poderes fundamentavam seus discursos de oposição aos mandatários mencionando o estelionato eleitoral como um dos motivos chave para a deposição dos mesmos, ressaltando a traição dos anseios populares expressos no sufrágio universal e a consequente necessidade de se retomar a soberania popular via *impeachment* presidencial.

Com o passar do tempo e o reconhecimento das consequências de muitos casos de *policy switch* malsucedidos, uma das possíveis hipóteses seria a de que determinadas instituições que delegaram "*superpoderes*" ao Executivo ao longo das últimas décadas não necessariamente estariam dispostas a continuar com essa delegação, ou talvez estariam empreendendo exatamente o caminho oposto, buscando novamente a equidade na balança de poderes, o que poderia ter resultado no histórico recente de crises em alguns dos países analisados. A boa notícia é de os últimos presidentes eleitos parecem ter aprendido com as experiências desastrosas do passado, diminuindo consideravelmente os episódios de estelionato eleitoral a partir dos anos 2000.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados.* Rio de Janeiro, vol.31, n° 1, p. 5-34. 1988.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel. Governabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores. In: *Etnicidad, autonomia y governabilidad en América Latina*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2004.

AMORIM NETO, Octávio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas.* Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ANASTASIA, Fátima; RANULFO, Carlos; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Unesp. 2004.

CAREY, John. Presidentialism and representative institutions. In: DOMINGUEZ, Jorge; SHIFTER, Michael (Org). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2003.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, Multipartidarismo y Coaliciones en América Latina: Evaluando la Difícil Combinación. In: LANZARO, J. (Org.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, p. 319-359. 2001.

CHEIBUB, José Antônio, PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government Coalitions and Legislative Success Under Parliamentarism and Presidentialism. *British Journal of Political Science*. vol. 34, p. 565-587. 2004.

COELHO, Andre Luiz. *Reflexões sobre a crise política do Equador:* governabilidade e atuação do Executivo perante os conflitos entre os poderes, as pressões internacionais e os movimentos sociais. 163 p.. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Inestabilidad política y caídas presidenciales en Sudamérica: causas y consecuencias Revista Política. 50:1, 2012.

_____; CUNHA FILHO, Clayton; FLORES, Fidel. Mecanismos de democracia participativa: o que há de comum nas constituições da Bolívia, Equador e Venezuela? *Observador On-line*, v. 4, n. 7, julho de 2009. Disponível em http://www.opsa.com.br/images/pdf/observador/56_observador_topico_Observador_v_4_n_07.pdf. Acesso em: 15 jan. 2013.

DINIZ, Eli. Governabilidade, governança e reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília, vol. 120, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Instituições e política no controle do Executivo. *Dados*. Rio de Janeiro, vol.44, n° 4. 689-727. 2001

_____. The Collor impechment and presidental government in Brazil. In *Presidential Breakdowns in Latin America*, org. Mariana Llanos e Leiv Marsteintredet, 111-127. New York: Palgrave Macmillan. 2010.

_____; CANELLO, Júlio; VIEIRA, Marcelo. Governos minoritários no presidencialismo latino-americano: determinantes institucionais e políticos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, dez. 2012.

FIORI, José Luís. A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica. *Novos estudos CEBRAP*. n° 43, novembro. 1995.

GARRETÓN, Manuel Antonio. *Cambios Sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Santiago do Chile. Cepal. 2000.

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas clássicos e contemporâneos.* Edições Loyola, 2006.

HAGOPIAN, Frances: MAINWARING, Scott. *The Third wave of democratization in Latin America - advances and setbacks*. New York: Cambridge University Press. 2005.

HOCHSTETLER, Kathryn. Repensando o presidencialismo: contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova*, São Paulo, n 72, pp. 9-46, 2007.

JONES, Mark. *Electoral Laws and the survival of presidential democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

LINZ, Juan J. Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference? In: LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (Eds.). *The failure of presidential democracy: The case of Latin America*. Vol. 2. pp. 3-87. Baltimore: Johns Hopkins. University Press. 1994.

LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv (Org). *Presidential Breakdowns in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan. 2010.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, Multipartism and Democracy*:* The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228. 1993.

MAINWARING, Scott. Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. In: HAGOPIAN, Frances; MAINWARING, Scott (Ed.). *The Third Wave of Democratization in Latin America*: Advances and Setbacks. New York: Cambridge University Press, p. 14–62. 2005

MIRZA, Christian. *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina – la construcción de nuevas democracias.* Buenos Aires: Conselho Latino-americano de Ciências Sociais – Clacso, 2006.

NEGRETTO, Gabriel. Minority *Presidents and Types of Government in Latin America.* Trabalho apresentado no Encontro da Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de março. 2003

PACHANO, Simón. El proceso electoral ecuatoriano. *ARI* 101, 2006. In: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1042.asp. Acesso em: 04 nov. 2006.

PANIZZA, Francisco. *La marea rosa*. Análise de Conjuntura. *OPSA*, n. 8. 2006

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. América Latina Hoy, n. 49, pp. 105-126. 2008.

PESSANHA, Charles. O poder executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras – teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

PITKIN, Hanna, *The concept of representation*. Berkeley: University of California, 1972.

POSTERO, Nancy, G; ZAMOSC, Leon (Ed.). *The struggle for Indigenous rights in Latin America*. Brighton: Sussex Academic Press, 2004.

SAMUELS, David; HOCHSTETLER, Kathryn. Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenges and Falls in Latin America. *Comparative Politics.* n. 43, ed. 2, janeiro. 2011.

SILVA, Fabricio. *Vitórias na crise*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

_____. Analisando democracias a partir das relações entre Estados e movimentos sociais: os casos da Venezuela, Bolívia e Equador. In: BRINGEL, Breno; GOHN, Maria da Glória (Org.). Movimentos sociais na era global. Petrópolis: Vozes, 2012.

STOKES, Susan. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

VALENZUELA, Arturo (Ed.), *The failure of presidential democracy:* The case of Latin America*.* v. 2, pp. 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press. 1994.

WASKMAN, Guillermo. Uruguay*:* la gran derrota de Lacalle. *Nueva Sociedad*. n. 124, Buenos Aires. 1993.

Recebido em 20.07.2013
Aprovado em 20.08.2013