

Um Novo Modelo de Destituição de Mandatários ou a Releitura de Velhas Práticas? Reflexões sobre a instabilidade presidencial contemporânea na América Latina

A New Pattern of Presidential Instability in Latin America or the Reinterpretation of Old Practices? Reflections on the contemporary instability in Latin America

*André Luiz Coelho Farias de Souza*¹

Resumo: O objetivo desse trabalho será apresentar em um primeiro momento o conjunto de dados mais recentes sobre as crises presidenciais e quedas de mandatário na América Latina, oferecendo em seguida uma breve reflexão sobre os últimos três casos de instabilidade presidencial e suas consequências: Honduras (2009), Equador (2010) e Paraguai (2012). Buscou-se mostrar a plausibilidade de se encarar esses três episódios como uma estratégia de golpes ilegais contra os mandatários identificados com ideologias de esquerda, consistindo em um novo modelo possível

1 Professor Adjunto da graduação em Ciência Política e dos mestrados em “Direito e Políticas Públicas” e “Ciência Política” da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ (Iesp-Uerj). Coordenador do GRISUL (Grupo de Relações Internacionais e Sul Global - Unirio) .

da ação política das elites conservadoras e antidemocráticas na região. Teria ocorrido uma espécie de aprendizagem desses grupos de que o sistema político dos países latino-americanos geralmente voltava ao equilíbrio depois de longos períodos conturbados somente após a queda dos mandatários, identificados pela população como as principais fontes dos problemas dos países. Assim, teria sido desenhada uma tática de ação rápida e objetiva que não contava com a utilização das mobilizações sociais, mas com o apoio de setores oposicionistas dos respectivos Congressos e das Forças Armadas para efetivar suas ações, realizadas de forma eminentemente extra constitucionais.

Palavras-chave: Instabilidade presidencial; América Latina; Democracia; Instituições Políticas.

Abstract: The aim of this work is to present in a first moment the recent dataset of presidential crises and presidential falls in Latin America, offering then a brief reflection about the last three episodes of presidential instability and its consequences: Honduras (2009), Ecuador (2010) e Paraguay (2012). We argue that this cases can be seen as a new model of political action of conservative and anti-democratic elites in the region, that have adopted a strategy of illegal coups against leftist presidents. These groups have learned that the political system of Latin American countries often returned to equilibrium after turbulent periods only after the fall of presidents, identified as the main sources off the problems in their respective nations. Therefore, a quick and objective tactic has been designed: actions of the opposition sectors of Congress and Armed Forces conducted on an extraconstitutional way, but without social mobilization in the streets.

Keywords: Presidential Instability; Latin America, Democracy; Political Institutions

Introdução

O presente trabalho procura apresentar em um primeiro momento o conjunto de dados mais recentes sobre as crises presidenciais e quedas de mandatários na América Latina, oferecendo em seguida uma breve reflexão sobre os últimos três casos de instabilidade presidencial e suas consequências: Honduras (2009), Equador (2010) e Paraguai (2012). Buscou-se mostrar a plausibilidade de se encarar esses três episódios como uma estratégia de golpes ilegais contra os mandatários identificados com ideologias de esquerda, consistindo em um novo modelo possível da ação política das elites conservadoras e antidemocráticas na região.

O principal objetivo da primeira parte do artigo será responder a seguinte pergunta: por que caem os presidentes na América Latina? Para empreender a pesquisa, serão analisadas majoritariamente as crises políticas e quedas de mandatários ocorridas entre 1990 e 2012, período imediatamente posterior à redemocratização e ao início das reformas políticas e econômicas de cunho neoliberal, adotando duas principais dimensões explicativas: as variáveis ligadas às instituições políticas e a ação da sociedade civil e dos movimentos sociais.

No momento seguinte serão discutidos os três casos mais recentes de instabilidade presidencial na América Latina e suas peculiaridades, ressaltando a opção de parte da oposição desses países pela utilização de um expediente que parecia fadado ao esquecimento: os golpes contra presidentes. Os episódios aqui analisados são os seguintes: o “golpe cívico-militar” seguido da expulsão do país de um presidente que ainda vestia pijamas - a deposição de Manuel Zelaya em Honduras no ano de 2009; a trajetória vitoriosa de Rafael Correa sobre a instabilidade crônica equatoriana e o

malfadado golpe policial de 2010 e o “juízo político *Express*” que derrubou o governo de Fernando Lugo no Paraguai em 2010.

1. A instabilidade presidencial na América Latina.

Esta seção tem como objetivo debater o “estado da arte” contemporâneo sobre o tema da instabilidade presidencial na região, inscritas em um contexto onde a democracia já se encontra relativamente consolidada. Obras recentes como a de Pérez-Liñán (2008) chamam a atenção para o paradoxo das quedas presidenciais sucessivas nos países da América do Sul sem prejuízo para o regime, ou, *para a emergência de democracias estáveis com governos instáveis*.

Não obstante, faço referência aqui sobretudo às obras publicadas nos últimos dez anos, produzidas majoritariamente por três autores: o argentino Aníbal Pérez Liñán (2009), a canadense Kathryn Hochstetler (2007) e o norueguês Leiv Marsteintredet (2009), que perceberam que diferentemente do que acontecia no passado, as quedas de presidentes não ocorrem mais com a ajuda das forças militares. Teria ocorrido um aprendizado por parte das forças conservadoras acerca do alto custo da realização de um golpe militar clássico nos moldes concretizados no passado, já que no atual momento tanto a população como a opinião pública internacional não percebe com bons olhos o retorno do autoritarismo, exercendo forte pressão para que esse tipo de estratégia não seja mais utilizada.

O padrão de destituição de mandatários mais usual das três últimas décadas ocorreria principalmente em razão dos conflitos do chefe do Executivo com os demais poderes do país (principalmente o legislativo) em um contexto de forte

pressão das ruas pela saída dos presidentes, geralmente identificados pela maioria da população como os principais culpados pelas crises políticas e econômicas, dentro das normas constitucionais vigentes.

Coelho (2013) analisa o fenômeno da instabilidade política e presidencial 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. Um dos principais argumentos seria o de que nenhuma das duas dimensões possui um caráter predominantemente explicativo 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. 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. De acordo com Coelho (2013) nem toda crise entre poderes redundava em queda presidencial, mas todas as quedas presidenciais no período analisado (excetuando-se as quedas de Manuel Zelaya e Fernando Lugo, que serão analisadas na segunda parte do presente artigo) contaram com a participação da sociedade civil e dos movimentos sociais nas ruas pedindo a saída dos presidentes.

Dito isso, reforço a necessidade da discussão do conceito de “crises presidenciais”, essencial para o presente trabalho

e oriundo das reflexões de Aníbal Pérez-Liñán (2008), que busca compreender as quedas recentes de mandatários na América Latina problematizando o que chamou de “novo padrão de instabilidade política”.

Pérez-Liñán (2008, p.105) identifica as três categorias que permitem caracterizar o fenômeno das quedas presidenciais com maior clareza: 1) renúncia antecipada; 2) juízo político e 3) golpe legislativo. Em todas as possibilidades previstas pelo cientista político argentino, os dois principais e praticamente exclusivos atores a participar do processo das quedas de mandatários são o Executivo e o Legislativo.

Partindo dessa percepção, Pérez-Liñán (2008) afirma que um elemento central para a definição do conceito de crise presidencial parece ser a tensão institucional, em especial aquela entre o presidente e o parlamento. O autor entende por crise presidencial: 1) todo processo pelo qual o Congresso tenta remover o mandatário de seu cargo; 2) se o presidente tenta fechar o Congresso e 3) quando um dos poderes apoia um movimento civil ou militar contra o outro (Pérez-Liñán, 2008, p.109). A definição operativa de Pérez-Liñán para crises presidenciais considera qualquer episódio no qual o Executivo ameace dissolver o Congresso ou respalde uma reforma constitucional que tenha esse propósito, tente levar a cabo um golpe contra o parlamento ou “suspenda” o mandato da legislatura (ainda que não proclame sua dissolução por decreto). Inclui ainda toda situação na qual o Congresso anuncie a decisão de iniciar um processo de juízo político contra o presidente, de declará-lo incapacitado ou de forçar sua renúncia; na qual o Congresso debata qualquer dessas alternativas ou que legitime um levante militar ou civil contra o Executivo, aceitando posteriormente sua “renúncia” ou nomeando seu sucessor (Pérez-Liñán, 2009, p. 84).

1.1 Apresentação dos dados mais recentes

Após discutir brevemente as principais explicações teóricas sobre o fenômeno da instabilidade presidencial na América Latina, nessa seção, apresento o conjunto de dados mais recentes sobre o tema. Com o intuito de evitar generalizações, buscarei apreciar os casos em dois momentos distintos e consecutivos: 1) os momentos de crises presidenciais e; 2) as efetivas quedas presidenciais que, como já dito anteriormente, não ocorrem necessariamente no mesmo período de tempo.

Os dois primeiros gráficos e a primeira tabela fazem referência a um período maior do que aquele originalmente analisado nesse trabalho – 1950 a 2012, enquanto as demais tabelas apresentam os dados dos eventos compreendidos entre 1990 e 2012².

A intenção inscrita na ampliação do período de análise se justifica pelo desejo da realização de uma espécie de percurso histórico da democracia na região, demonstrando também o momento de predomínio do autoritarismo e a atual preponderância dos regimes democráticos. Serão apresentados também dados relativos a ocorrência de crises presidenciais entre 1950 e 2012, mostrando o aumento dos

2 Os dados aqui compilados foram reunidos e atualizados a partir da base de dados disponibilizada por Aníbal Pérez-Liñán em sua página pessoal na internet, sendo utilizados na análise realizada no livro *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America* (2007), republicado dois anos depois, em espanhol, sob o título *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina* (2009). Originalmente, a base de dados de Pérez-Liñán continha dados atualizados até 2005. Parte do esforço analítico do presente trabalho consistiu na atualização das informações e posterior codificação dos dados de 2005 até 2012 nos moldes estipulados pelo cientista político argentino, a partir da pesquisa nos seguintes bancos de eventos: *Keesing's World News Archive* (<http://www.keesings.com/>) e Observatório Político Sul-Americano (Opsa - <http://www.opsa.com.br/>).

episódios a partir do início dos anos 1990, justamente o período analisado nesse trabalho.

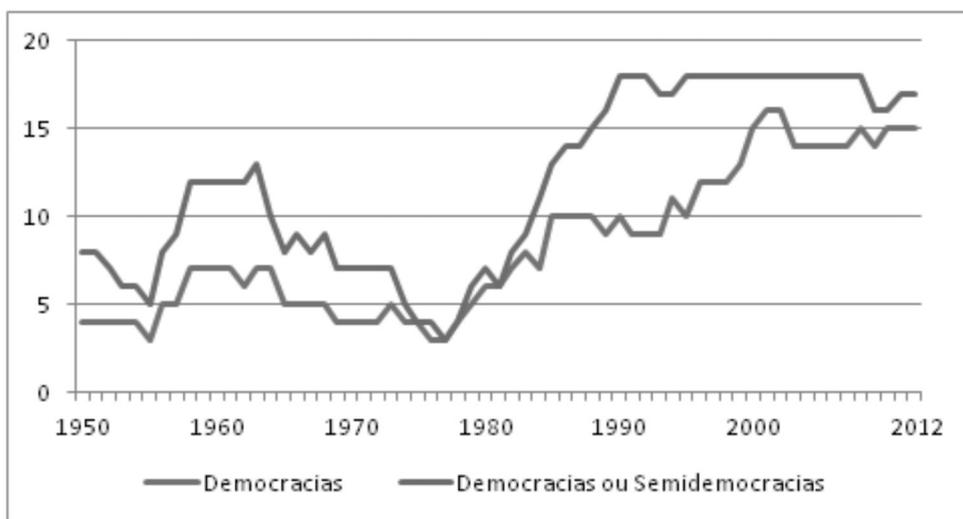
Cabe ressaltar, no entanto, a especificidade dos dados aqui utilizados. A classificação de regimes democráticos utilizada por Pérez-Liñán deriva daquela concebida por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001; 2007), que codifica os países como democráticos quando são cumpridas quatro condições: 1) quando o presidente e os membros da legislatura são eleitos em eleições livres e justas; 2) a existência de boas proteções para as liberdades civis; 3) um eleitorado que inclua a maior parte da população adulta e; 4) a não ocorrência de nenhuma invasão de militares ou qualquer outro ator não eleito nos domínios dos poderes eleitos constitucionalmente. Se alguma das quatro condições não esteve presente, o país foi codificado como não democrático (autoritário), enquanto a violação “parcial” de qualquer das condições levou o país a ser classificado como semidemocrático³ (Pérez-Liñán, 2009, p.80).

Logo, a base de dados possui um número maior de semidemocracias do que democracias, já que o conceito de semidemocracias seria mais abrangente por permitir violações parciais de alguma das quatro condições estabelecidas para um regime democrático. Ressalto também que a base de dados utilizada nesse trabalho excluiu os casos de regimes autoritários. Como será percebido a seguir, a principal inferência dessa alteridade consiste em um número historicamente maior de semidemocracias, que praticamente se estabilizou no início dos anos 1990, chegando atualmente a 17 casos. Com o passar dos anos o número de democracias aumentou progressivamente, chegando muito próximo as

3 Dentre os exemplos de violações “parciais” citados por Pérez-Liñán, estariam acusações de fraude eleitoral em certas regiões do país, mas que não alterariam o resultado final das eleições (Pérez-Liñán, 2009, p. 80).

semidemocracias, compreendendo 15 casos em 2012. Os três casos de semidemocracias que não foram considerados como democracias plenas em 2012 foram Bolívia, Equador e Honduras.

Gráfico 1: Evolução das democracias e semidemocracias de 1950 a 2012



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados sobre crises presidenciais e instabilidade política na América Latina, organizado por Aníbal Pérez Liñán.

Embora não seja exatamente o período analisado nesse trabalho, o Gráfico 1 demonstra a evolução histórica da democracia na região, indicando tanto as ondas democráticas (Huntington, 1994) como os períodos de autoritarismo. O itinerário da democracia na América Latina mostra um aumento do número de casos entre a segunda metade da década de 1950 até a primeira metade da década seguinte – período definido por Huntington (1994) como a segunda

onda democrática, que logo teria fim com o início do último grande período dominado pelo autoritarismo na região. Entre a primeira metade dos anos 1960 e o fim da década de 1970 ocorreu uma queda expressiva no contingente de democracias e semidemocracias na América Latina. Nesse momento apenas Colômbia, Costa Rica e Venezuela eram considerados países democráticos.

Essa tendência só começou a ser revertida a partir de 1979, quando o Equador tornou-se o primeiro país da chamada “terceira onda democrática” na região (Huntington, 1994). No que diz respeito às semidemocracias, o crescimento efetivo ocorre ao longo da década de 1980, quando se estabiliza a partir da década seguinte. Já os casos de países democráticos continuam crescendo entre as décadas de 1980 e 1990, se estabilizando a partir dos anos 2000.

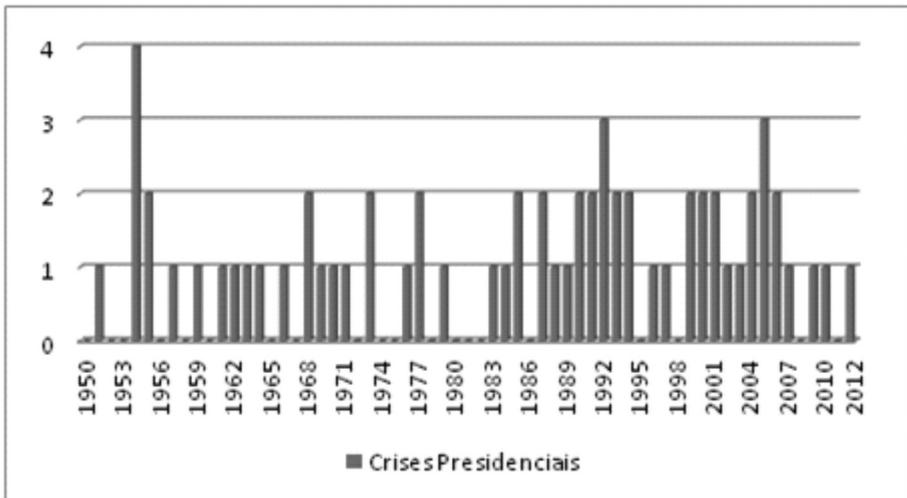


Gráfico 2: Crises presidenciais por ano - 1950 a 2012

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados sobre crises presidenciais e instabilidade política na América Latina, organizado por Aníbal Pérez Liñán e atualizado pelo autor.

No Gráfico 2 podemos perceber que ocorreram ao todo 65 crises presidenciais entre 1950 e 2012. Salta aos olhos o maior número de crises presidenciais que tiveram lugar depois de 1990, exatamente o período compreendido por esse trabalho. Assim, entre 1990 e 2012 ocorreram 32 casos, com uma média de 1,45 casos por ano, enquanto no período anterior, entre 1950 e 1989, foram 33 casos representados por uma média de 0,67 casos por ano.

Os resultados do Gráfico 2 nos mostram uma maior instabilidade presidencial a partir de 1990, o que é absolutamente natural, visto que foi exatamente deste momento em diante que a maior parte dos países da América Latina já havia ingressado na democracia. Assim, o período anterior não seria menos instável do que o período atual pelo simples motivo da não existência de crises presidenciais em regimes autoritários. Logo, podemos dizer que a ocorrência de crises presidenciais é algo inerente ao presidencialismo da região e até mesmo bem-vindo de certa maneira, pois representa a existência do conflito mediado pela política e não pelas armas.

Tabela 1: Tipo de resolução de crises presidenciais - 1990 a 2012.

	<i>Golpe legislativo</i>	<i>Autogolpe</i>	<i>Remoção do Presidente</i>	<i>Dissolução do Congresso</i>	<i>Estabilização</i>	<i>Total</i>
	Guatemala/1993 Equador/2000 Honduras/2009	Peru/2000	Brasil/1992 Venezuela/1993 Equador/1997 Paraguai/1999 Peru/2000 Argentina/2001 Bolívia/2003 Bolívia/2005 Equador/2005 Paraguai/2012	Colômbia/1991 Guatemala/1994 Venezuela/1999 Equador/2007	Bolívia/1990 Equador/1990 Peru/1991 Nicarágua/1992 República Dominicana/1994 Colômbia/1996 Paraguai/2001 Paraguai/2002 Equador/2004 Nicarágua/2004 Peru/2005 Bolívia/2006 Paraguai/2006 Equador/2010	
Total	3	1	11	4	14	33
%	9	3,1	33,3	12,1	42,5	100
% acumulado	9	12,1	45,4	57,5	100	

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados sobre crises presidenciais e instabilidade política na América Latina, organizado por Aníbal Pérez Liñán e atualizado pelo autor.

A Tabela 1 mostra os tipos possíveis de resultados quando da ocorrência das crises presidenciais. O primeiro valor que chama a atenção é o alto percentual acumulado dos eventos que não resultaram na estabilização das crises presidenciais, de aproximadamente 57,5%. Isso quer dizer que no caso da instauração de um cenário de crise presidencial, mais da metade das soluções possíveis implicaria de algum modo em um dano considerável à estabilidade política dos países, além da violação da escolha soberana dos eleitores via sufrágio, tanto para os presidentes como para os membros do legislativo. De todas as saídas possíveis para uma crise presidencial, a remoção dos mandatários, objeto de estudo do presente trabalho, representou aproximadamente um terço dos eventos.

Felizmente, as soluções que violaram a legalidade dos processos democráticos foram minoritárias. O autogolpe de Fujimori em 1992 foi o único a acontecer no período. Outro tipo de resolução que pode ser considerada de caráter negativo para a democracia na região é o golpe legislativo, que ocorreu três vezes: na Guatemala, em 1993, no Equador, em 2000, em Honduras, em 2009. Já o terceiro modelo de resolução de crises, com aproximadamente 12,5%, foi a dissolução legal do Congresso, com quatro episódios.

No entanto, os dois principais tipos de resolução foram a remoção do presidente, com 11 eventos, representando 33,3% dos casos, e a estabilização da crise, com 14 ocorrências, significando 43,8% de todos os acontecimentos. Esses resultados mostram o novo padrão para a resolução de crises presidenciais inscrito no período – a remoção dos mandatários como a estratégia mais utilizada. À exceção da remoção de Abdalá Bucaram no Equador, em 1997, e Fernando Lugo, em 2012, todos os outros casos consistiram em eventos onde o devido processo legal foi respeitado.

Outro ponto a ser ressaltado consiste no relevante número de estabilizações das crises presidenciais, proporcionando aos presidentes a permanência em seus cargos. O elevado percentual de 43,8% dos eventos de estabilização mostra que apesar da grande instabilidade presidencial do período, muitas vezes as forças políticas conseguiram resolver as crises dentro dos marcos constitucionais, permitindo o retorno do consenso e a vitória da negociação política.

Tabela 2: Resultados das crises presidenciais de 1990 a 2012 em relação à separação de poderes e a permanência da democracia.

---			Quebra	
<i>Remoção do presidente</i>	<i>Fechamento do Congresso</i>	<i>Empate</i>	<i>Remoção do presidente</i>	<i>Fechamento do Congresso</i>
Brasil/1992	Colômbia/1991	Bolívia/1990	Guatemala/1993	Peru/1992
Venezuela/1993	Guatemala/1994	Equador/1990	Equador/2000	
Equador/1997	Venezuela/1999	Peru/1991	Honduras/2009	
Paraguai/1999	Equador/2007	Nicarágua/1992		
Peru/2000		Rep. Dominicana/1994		
Argentina/2001		Colômbia/1996		
Bolívia/2003		Paraguai/2001		
Bolívia/2005		Paraguai/2002		
Equador/2005		Equador/2004		
Paraguai/2012		Nicarágua/2004		
		Peru/2005		
		Bolívia/2006		
		Paraguai/2006		
		Equador/2010		

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados sobre crises presidenciais e instabilidade política na América Latina, organizado por Aníbal Pérez Liñán e atualizado pelo autor.

Na tabela 2 inicialmente nota-se a predominância da permanência da democracia na região: apenas quatro crises presidenciais tiveram como resultado sua interrupção. Dentre essas, três representaram a remoção dos presidentes: Serrano na Guatemala, em 1993, Mahuad no Equador, em

2000, e Zelaya em Honduras, em 2009; enquanto apenas uma significou o fechamento do Congresso: o autogolpe de Fujimori no Peru, em 1992.

Já nas situações em que a democracia foi preservada, o principal resultado das crises presidenciais no período analisado foi o “empate” entre Legislativo e Executivo, com a permanência dos titulares de ambos os poderes em seus cargos, incidindo no retorno da estabilidade aos respectivos países.

No entanto, nas ocasiões em que apenas um dos ramos poderia sair vencedor, o vitorioso geralmente foi o parlamento. Os resultados mostram dez casos de remoção de presidentes contra apenas quatro de fechamento legal do Congresso. O hiperpresidencialismo latino-americano ao mesmo tempo em que delega poderes extraordinários aos mandatários - que ao longo da década de 1990 possuíam mais poderes que o legislativo - também cobra resultados efetivos na direção do bem-estar da população. Se as promessas de campanha não forem cumpridas, em um contexto de piora nos indicadores sociais e econômicos, o Congresso tende a levar a melhor na “queda de braço” contra o Chefe do Executivo, precipitando sua saída do poder.

Tabela 3: Intervenções militares em crises presidenciais de 1990 a 2012

	<i>Ano</i>
Argentina	1990
	1992
Peru	1992
Venezuela	1992
Guatemala	1993
Paraguai	1996
Honduras	1999
Equador	2000
Venezuela	2002
Honduras	2009
Equador	2010

Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados sobre crises presidenciais e instabilidade política na América Latina, organizado pelo autor.

A Tabela 3 nos mostra que a maior parte das intervenções militares em crises presidenciais ocorreu ao longo da década de 1990, quando a presença do autoritarismo ainda estava viva na memória dos atores políticos. Entre 1990 e 1999 ocorreram sete eventos, enquanto entre 2000 e 2012 foram quatro casos desse tipo.

Nem todas as intervenções militares obtiveram êxito e conseguiram tomar o poder. Na verdade, apenas duas delas resultaram na saída de presidentes legalmente eleitos: a deposição de Mahuad no Equador, em 2000, e o golpe contra Manuel Zelaya, em 2009. O outro tipo de intervenção militar bem-sucedida foram os autogolpes de Fujimori no Peru, em 1992, e de Serrano na Guatemala, em 1993. Os demais sete casos representaram a derrota da solução autoritária,

demonstrando que diferentemente de seu passado recente, a sociedade civil latino-americana não estaria mais disposta a perder a democracia de vista.

Chama a atenção também o período sem interferências militares nos assuntos democráticos compreendido entre o golpe sofrido por Hugo Chávez na Venezuela, em 2002, e o golpe contra Manuel Zelaya em Honduras, no ano de 2009. Como será demonstrado, a intervenção dos militares junto às elites hondurenhas contra o presidente, resultou em surpresa para a maior parte dos analistas políticos, uma vez que o “fantasma” da ingerência das forças militares na política doméstica dos países latino-americanos era cada vez mais visto como algo pertencente apenas ao passado da região. Esse “otimismo democrático” se mostrou mais uma vez equivocado no ano seguinte, quando ocorreu a tentativa de golpe de parte das forças policiais e militares equatorianas contra o presidente Rafael Correa.

2. Os três casos mais recentes de instabilidade presidencial e suas consequências: Honduras 2009, Equador 2010 e Paraguai 2012.

O objetivo dessa seção é discutir de maneira objetiva, porém substantiva, os três casos mais recentes de instabilidade presidencial na América Latina e suas peculiaridades, ressaltando a opção de parte da oposição desses países pela utilização de um expediente que parecia fadado ao esquecimento: os golpes contra presidentes.

Os episódios aqui analisados são os seguintes: o “golpe cívico-militar” seguido da expulsão do país de um presidente que ainda vestia pijamas - a deposição de Manuel Zelaya em Honduras no ano de 2009; a trajetória vitoriosa de Rafael Correa sobre a instabilidade crônica equatoriana e o

malfadado golpe policial de 2010 e o “juízo político *Express*” que derrubou o governo de Fernando Lugo no Paraguai em 2010.

A opção pela análise em separado dos três casos nesse trabalho se deve a importância creditada aos mesmos como consequência direta dos eventos de instabilidade política e presidencial ocorridos nas décadas de 1990 e 2000. Como demonstrado ao longo desse artigo, os principais eventos de crises políticas e quedas de mandatários ocorreram em um contexto de implementação do neoliberalismo, piora nas condições sociais, crises econômicas e estelionato eleitoral de presidentes que eram eleitos com plataformas de centro-esquerda e governavam com atitudes de centro-direita.

Um dos primeiros efeitos dessa conjuntura foi o aprendizado dos mandatários que foram eleitos a partir dos anos 2000 que não deveriam trair os desejos dos seus eleitores conforme aconteceu no passado. Nesse quadro se inscrevem os presidentes progressistas (Soares de Lima, 2008) ou da chamada *Marea Rosa* (Panizza, 2006), que efetivamente tentaram realizar governos de centro-esquerda na região. No entanto, o alijamento de determinados grupos de centro-direita que historicamente sempre fizeram parte das administrações dos seus países teve consequências funestas para a democracia na América Latina, como será visto a seguir.

Por razões de espaço, optei por não relatar em detalhes a dinâmica dos três acontecimentos aqui apresentados, de modo que a intenção, nesse momento, será tratar dos seus impactos para o debate teórico-metodológico das crises políticas e da instabilidade presidencial em si. Com isso, busca-se mostrar a plausibilidade de se encarar que os três últimos casos de crises políticas terem ocorrido em meio a uma estratégia de golpes contra os mandatários

como um novo modelo possível da ação política das elites conservadoras e antidemocráticas na região, reeditando com nova roupagem velhas práticas que pareciam distantes da vivência democrática contemporânea da América Latina.

2.1 O “golpe cívico-militar” contra Manuel Zelaya em Honduras

De acordo com Llanos e Marsteintredet (2010; p. 175), a destituição de Manuel Zelaya da presidência em Honduras pode ser caracterizada como um golpe de estado em meio a um processo eleitoral em curso e não interrompido. Para os autores, o caso hondurenho se destaca por ter como causa dominante a escalada de um conflito entre as instituições e as elites do país, pela intervenção dos militares como poder moderador via convite de instituições civis, pela falta de mobilização popular antes do golpe e finalmente pela irrupção de uma crise internacional e de protestos nas ruas, que tiveram lugar somente após a queda do presidente.

Coelho, Cunha Filho e Flores (2013, p. 8) argumentam que Honduras sob a presidência de Manuel Zelaya pode ser caracterizada como um exemplo de um fenômeno relativamente comum na América Latina: o chamado estelionato eleitoral ou *policy switch* (Stokes, 2001), ou seja, quando um presidente é eleito baseado em suas promessas de campanha e quando assume o poder, adota uma plataforma política diametralmente oposta àquela prometida anteriormente. Os autores argumentam que o que torna esse caso particularmente interessante consiste no fato de que em todos os outros episódios descritos pela literatura, a *policy switch* ocorre da esquerda para a direita – ou seja – quando candidatos lançam sua campanha eleitoral com uma plataforma de centro-esquerda e posteriormente se

direcionam para a centro-direita. De acordo com Coelho, Cunha Filho e Flores (2013, p. 8), Zelaya parece ser o único caso em que ocorreu justamente o oposto.

Como afirmam com Llanos e Marsteintredet (2010; p. 175), a deposição de Zelaya pelos militares foi o ponto culminante de um tenso processo político que teve vários meses de duração e esteve ligado principalmente à tentativa do presidente em reformar a Constituição e, com isso, tentar sua reeleição.

A principal iniciativa do então presidente Manuel Zelaya nesse sentido ocorreu em março de 2009, quando decidiu convocar um referendo popular para decidir sobre o tema. Seu desejo inicial, no entanto, seria enviar o pedido de consulta popular para o Congresso Nacional. Contudo, Zelaya logo percebeu que não poderia contar com o apoio do legislativo e resolveu mudar de estratégia. Naquele momento, o parlamento hondurenho era controlado por seu opositor Roberto Micheletti -, que iniciou uma feroz oposição a Zelaya a partir da metade de seu governo, intencionando bloquear a agenda do presidente através de seus poderes institucionais (Coelho, Cunha Filho e Flores, 2013, p. 7).

O que fica claro na deposição de Zelaya e o aproxima da grande maioria das quedas de presidentes ocorrida no período analisado nesse trabalho é a escalada do conflito entre poderes, que chegou a um novo patamar quando o Procurador Geral derrubou o decreto que autorizava a organização do referendo popular, provocando em seguida a edição de um novo decreto pelo presidente com as motivações similares ao anterior. O novo documento, entretanto, substituiu a expressão “consulta popular” por “pesquisa de opinião”, objetivando evitar uma crise constitucional, uma vez que, de acordo com a Carta Magna do país, o Congresso Nacional hondurenho seria a única

instituição legítima a aprovar um referendo popular. Em resposta, Michelletti conseguiu a aprovação de uma lei pelo Congresso que tinha a finalidade preventiva de evitar o referendo nacional patrocinado pelo mandatário. A nova lei estabelecia que nenhum referendo poderia ser realizado em um período inferior a 180 dias das eleições presidenciais, marcadas para o fim daquele ano.

A crise institucional tomou proporções ainda maiores após a demissão do comandante das Forças Armadas, general Vásquez Velásquez, que se recusou a obedecer a uma ordem do mandatário para organizar a logística do referendo e, por isso, foi acusado por Zelaya de tramar um golpe para derrubá-lo da presidência (o que de fato ocorreu dias depois). Em resposta, a Corte Suprema do país - que também estava sob a influência de Michelletti - ordenou o retorno de Vásquez Velásquez ao seu cargo, o que foi negado por Zelaya.

Os Membros da Suprema Corte e do Congresso Nacional (sob o comando de Roberto Micheletti) consideraram os últimos atos de Zelaya inconstitucionais e expediram uma ordem de prisão contra o presidente. Assim, na madrugada do dia 28 de junho de 2009, Zelaya foi surpreendido em sua casa e, de pijamas, escoltado até o aeroporto e enviado para a Costa Rica. No mesmo dia, o Congresso hondurenho declarou vaga a presidência e nomeou Micheletti o novo mandatário.⁴

Para Cáliz (2010; 34), o golpe de Estado em Honduras desnudou a fragilidade democrática oculta após quase três décadas ininterruptas de eleições, além de demonstrar as dificuldades de consolidação institucional em um país golpeado pela desigualdade e pela pobreza.

4 O vice-presidente de Zelaya, Elvin Santos, já havia renunciado com o objetivo de estar habilitado para concorrer nas eleições presidenciais de novembro de 2009.

Em resumo, podemos afirmar que, em contraste com a maioria das quedas presidenciais na América do Sul, a queda de Zelaya ocorreu na ausência de protestos sociais ou de um escândalo de corrupção (Llanos e Marsteintredet, 2010; p. 175). No entanto, dados do estudo de opinião pública *Latinobarómetro*,⁵ correspondentes a 2008, mostram que a administração de Zelaya era uma das quatro mais mal avaliadas da América Latina.

De acordo com Llanos e Marsteintredet (2010; p. 180), o golpe contra Zelaya constituiu a primeira iniciativa desse tipo a obter êxito desde o autogolpe de Fujimori no Peru em 1992. Tal afirmação é controversa, pois tanto a queda de Mahuad no Equador, em 2000, como o malfadado golpe impetrado contra Hugo Chávez, em 2002, também podem ser percebidos como exemplos de golpes militares que ocorreram depois do autogolpe de Fujimori. Entretanto, a confirmação do sucesso da ação militar conferida pelo Congresso ao referendar os golpes contra Mahuad e Zelaya, bem como a ação de Fujimori, serviram para dar uma capa de legitimidade aos novos governos.

Llanos e Marsteintredet (2010; p. 180) afirmam que uma das diferenças entre o golpe sofrido por Zelaya e outros episódios específicos de deposição de presidentes na região foi o fato de que, nestes últimos, os militares teriam atuado de forma mais marginal. Assim, os militares decidiram retirar seu apoio ao presidente e, implicitamente, apoiar a oposição. Portanto, podemos afirmar essa peculiaridade do caso hondurenho, principalmente em oposição à queda de Bucaram no Equador em 1997, quando este se negou a aceitar

5 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>).

a declaração do Congresso que definia sua “incapacidade mental”, afirmando se tratar de um golpe de Estado. Na ocasião, foi preciso que os militares retirassem seu apoio ao presidente para que o mesmo deixasse o poder. Algo semelhante teria ocorrido nas deposições de Sánchez de Lozada, na Bolívia; Lúcio Gutiérrez, no Equador, e Jorge Serrano, na Guatemala.

Desta forma, ao contrário do que acontecia no passado, Llanos e Marsteintredet (2010; p. 180) afirmam que o golpe cívico-militar sofrido por Manuel Zelaya não teve as mesmas características comuns a esse tipo de evento no passado recente da América Latina. Não pode, portanto, ser considerado um “golpe tradicional”, que se caracteriza por ser gerado no interior das Forças Armadas com o propósito de se instalar um novo governo, geralmente sob o comando dos militares. Contudo, a atuação das forças armadas na destituição de Zelaya teria assumido os moldes da ação de um “poder moderador” (Llanos e Marsteintredet, 2010). Finalmente, os autores afirmam que o golpe contra Zelaya, em última instância, pode ser percebido como um ato que buscou e teve como resultado o reestabelecimento do *status quo* (conservador) e da continuidade de um sistema político de traços democráticos questionáveis.

2.2 O triunfo de Rafael Correa sobre a instabilidade crônica do Equador

A malfadada tentativa de golpe policial contra o presidente Rafael Correa deve ser percebida como a vitória da democracia e da soberania popular contra o histórico de instabilidade e disputa política predatória das elites pelo poder no Equador. Inscrito em um cenário em que desde 1996 nenhum mandatário eleito conseguia terminar seu mandato,

o economista Rafael Correa concorreu à presidência do país em 2006 apresentando como principal proposta desarticular o que chamava de “*partidocracia corrupta*” enraizada no sistema político equatoriano, buscando romper com o poder mafioso dos partidos e grupos empresariais a eles vinculados (Boschi e Gaitán apud Pernasetti, 2010, p. 9).

Desde o primeiro momento de seu governo, Correa fiou sua permanência no poder à necessidade do apoio majoritário dos eleitores equatorianos. No que foi chamado por muitos de democracia plebiscitária, desde que assumiu a presidência Correa venceu todas as disputas eleitorais que concorreu. Sua primeira vitória veio nas eleições presidenciais de 2006. Logo depois de assumir o poder, em janeiro de 2007, e sem ter nenhuma condição de aprovar nada no Congresso, dominado pela oposição, decidiu promover uma consulta popular para que os cidadãos equatorianos decidissem se queriam ou não a instalação de uma Assembleia Constituinte para a promulgação de uma nova Carta Magna para o país, em que a opção pelo “sim” foi a escolhida com 81,72% dos votos a favor.

Como pode ser percebido, nos primeiros meses de seu governo, o mandatário equatoriano ignorou o Congresso democraticamente eleito pelo sufrágio e legislou via decretos executivos. Se tradicionalmente o presidencialismo latino-americano tende a concentrar grandes poderes nas mãos do Executivo, Correa cumpriu exatamente a mesma trajetória de outros mandatários da região ao governar o país por meio de medidas unilaterais.

Contudo, cabe a ressalva de que talvez essa tenha sido a única saída encontrada pelo presidente para evitar a constante disputa entre os poderes e a eventual paralisia decisória que usualmente assolava o país, redundando necessariamente em crise política. Enquanto no passado

presidentes minoritários chegavam a um ponto em que não tinham mais condições de governabilidade em razão da polarização com o Legislativo, Correa manobrou para que o Congresso eleito em 2006, no qual era minoritário, tivesse uma vida curta perante a necessidade de ser substituído pela Assembleia Constituinte, na qual conseguiu obter maioria.

Com isso, o Congresso foi dissolvido e novas eleições foram convocadas, tendo como resultado a escolha de 73 candidatos do Movimento Pátria Ativa e Soberana (Pais) – presidido por Correa – e de mais sete representantes da base aliada, dentre os 130 assentos. Após a redação da nova Carta, ocorreu outro referendo popular, em setembro de 2008, que aprovou a Constituição, obtendo 63,94% dos votos válidos, significando o quarto triunfo consecutivo do presidente. Em decorrência da aprovação da nova Constituição, eleições gerais foram convocadas em 2009 e o mandato de Correa, que tinha apenas dois anos, foi interrompido. No entanto, o mandatário pôde se candidatar novamente à presidência, sagrando-se vitorioso já no primeiro turno com 51,95% de aprovação.

Ainda que alguns atos quando refletidos exclusivamente à luz da teoria democrática possam parecer antidemocráticos ou autoritários, cabe lembrar que a todo o momento o presidente equatoriano chamou o povo às ruas para decidir sobre seu futuro. Ao longo de todo processo político, a ampla participação e aceitação popular erigiu Correa à condição de grande vitorioso, conferindo-lhe a legitimidade necessária para suas ações.

Contando com o apoio popular, Correa não só conseguiu sua manutenção no poder como também a implementação de sua agenda (bastante semelhante em alguns pontos à de seus antecessores, que, no entanto, falharam fragorosamente). Foram notáveis seus altos índices de popularidade ao

longo de todos os seus mandatos. Também de maneira diferente dos outros presidentes, que, via de regra, logo após assumirem a presidência e se depararem com o advento das crises políticas e econômicas viam sua popularidade cair a níveis muito baixos, Correa conseguiu o apoio constante de maior parte da população equatoriana, o que se mostrou essencial para o sucesso de suas iniciativas.

Sua ação difere de seus antecessores em um ponto crucial: ele cumpriu suas promessas de campanha. Enquanto os últimos presidentes equatorianos realizaram a chamada *policy switch* ou estelionato eleitoral, prometendo um governo de centro-esquerda e, após eleitos, promoveram uma guinada radical na direção oposta, com a criação e o deslocamento de uma nova coalizão rumo à centro-direita, Correa cumpriu quase que fielmente suas promessas.

O expressivo apoio popular somado à então favorável relação com os movimentos sociais do país foram fundamentais para sua permanência no poder após anos de instabilidade política e presidencial no Equador. Se os outros mandatários oscilavam entre o apoio e a forte oposição dos movimentos sociais (em especial dos movimentos indígenas), Correa conseguiu que os mesmos se mantivessem na posição de observadores nos seus primeiros anos na presidência.

Foi provavelmente por conta do relevante apoio popular ao longo de suas duas administrações que Correa conseguiu manter-se no poder quando da tentativa de golpe ocorrida em 30 de setembro de 2010. Na ocasião, setores da Polícia Nacional e parte das Forças Aéreas equatorianas tomaram o 1º Regimento de Quito e o aeroporto internacional da cidade, em protesto contra as modificações feitas pelo Executivo à Lei do Serviço Público.⁶

6 Segundo os policiais, os protestos se deveram ao veto parcial do presidente Correa à Lei do Serviço Público, prevendo cortes de bônus salariais,

Após reunir-se com ministros de Estado, o presidente Correa optou por dirigir-se ao quartel para dialogar com os manifestantes, sendo recebido com bombas de gás lacrimogêneo, além de gritos que exaltavam o ex-presidente Lúcio Gutiérrez, seu principal opositor. Em resposta, Correa iniciou um discurso exaltado condenando a postura dos policiais amotinados e alardeando que se tratava de uma tentativa de golpe de Estado. Logo após seu pronunciamento, amplamente divulgado na mídia nacional e internacional, o presidente foi levado ao Hospital Militar por conta dos efeitos das bombas de gás e por ter tido seu joelho recém-operado atingido por um dos policiais que protestavam. No trajeto, o veículo presidencial sofreu disparos e um dos oficiais que fazia a escolta do presidente foi baleado e faleceu.

Uma das confirmações que o evento então em curso não pode ser caracterizado apenas como um motim policial - mas uma tentativa de golpe - está inscrita no cerco ao Congresso equatoriano por policiais amotinados, que impediram a entrada de parlamentares, principalmente governistas, e da imprensa, permitindo apenas que membros da oposição tivessem acesso ao prédio. Após algumas horas de incerteza sobre a real condição do presidente, que permanecia no Hospital Militar sob custódia dos revoltosos, Rafael Correa foi finalmente libertado após a ação de uma tropa militar de elite que se manteve fiel ao governo, abrindo caminho para o resgate trocando tiros com os insurgentes. O saldo final do episódio resultou em 13 mortos e 244 feridos, o que denota a escalada da violência e a gravidade do ocorrido.

A trajetória de triunfos de Correa, expressa tanto em suas vitórias eleitorais como na sua permanência no poder após o golpe de setembro de 2010, toma um vulto ainda maior quando consideramos o ambiente político

condecorações e gratificações, tanto da categoria quanto das Forças Armadas.

equatoriano, semelhante em muitos sentidos ao de seus antecessores, com baixa margem de manobra para a ação do Executivo, principalmente devido às deficiências econômicas estruturais e ao histórico recente de instabilidade política.

2.3 O “juízo político Express” de Fernando Lugo

A destituição de Fernando Lugo repete o histórico recente de quedas presidenciais latino-americanas e algumas de suas características paradigmáticas, como a alta polarização das forças políticas, o conflito entre poderes e a utilização do processo de juízo político como principal instrumento para retirar presidentes. No entanto, apresenta também algumas diferenças em relação a esse modelo pelas seguintes características: ausência total de protestos populares contra o presidente destituído e um processo de impedimento que tinha como principal atributo a avaliação subjetiva do desempenho do mandatário (não havia nenhuma evidência substantiva de desrespeito às leis paraguaias), consagrada em um rito sumário cuja tramitação do processo de *impeachment* transcorreu em menos de 48 horas, levantando sérios questionamentos em relação à sua legitimidade e à garantia de ampla defesa do presidente deposto.

A política paraguaia é marcada por um extenso histórico de autoritarismo e uma experiência democrática ainda recente., com a permanência de práticas políticas predatórias adotadas pelas elites e por alguns dos principais grupos partidários do país, tornando a democracia paraguaia uma das mais frágeis da região. Como afirma Mayra Goulart (2009, p. 8), se o governo de Andrés Rodríguez foi o responsável por permitir a transição institucional para as regras democráticas, apenas no governo de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) é que estas foram respeitadas sem

irrupções autocráticas, haja vista terem ocorrido tentativas de golpe em 1994, 1996 e 2000. Visando enriquecer o debate, recorro às palavras de Santiago Basabe sobre a queda de Lugo⁷.

A simples comparação entre o processo de juízo político enfrentado pelo ex-presidente Luiz González Macchi, em 2003, e por Fernando Lugo, em 2012, nos mostra algumas semelhanças em relação aos atores e ao tipo de instrumento constitucional escolhido para a retirada do presidente. Concomitantemente, cabe ressaltar ainda a discrepância em relação ao tempo total para a tramitação do processo, que levou mais de três meses, no caso de Macchi, e menos de 48 horas para Lugo. Questões importantes como o conhecimento das acusações e a devida preparação da defesa foram desrespeitados, impedindo a garantia constitucional de ampla defesa do réu. A partir do momento que tomou conhecimento do teor completo das acusações, o presidente Lugo teve cerca de 12 horas para formular sua defesa e apenas duas horas para se defender perante o julgamento no Senado. O processo de juízo político está amparado no artigo 225 da Constituição paraguaia de 1992.⁸

7 Parece-me claro que não houve uma violação do procedimento constitucional e por isso não houve golpe de Estado. Em relação ao formal, ao estritamente normativo, não existiram violações que deem conta de uma remoção distinta do que foi estabelecido constitucionalmente. Não obstante a política é mais complexa que o direito. A política exige que em cenários como o vivido pelo Paraguai as decisões dos atores estejam revestidas fundamentalmente de legitimidade. Nesse momento é que a decisão do Senado paraguaio se presta a uma interpretação mais profunda acerca da concepção que temos na América Latina da democracia e seus procedimentos que, novamente para além do formal, devem ser seguidos e respeitados. Ao final, o problema agora atravessado pelo Paraguai é o problema da maioria dos países da região: existe uma visão parcial e conjuntural do que constitui o regime democrático e do real poder dos votos. (Basabe, 2009, não paginado).

8 Artículo 225 - DEL PROCEDIMIENTO

El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder

O caráter relativamente vago do artigo 225 permite uma série de interpretações sobre o trâmite do processo, o que serve para aumentar ainda mais a polêmica. Logo, os opositoristas encontraram uma maneira questionável do ponto de vista da legitimidade para resolver a questão. Coincidentemente, no mesmo dia em que o processo de juízo político contra Lugo foi iniciado, o senador Hugo Esteban Estigarribia Gutiérrez (Partido Colorado) apresentou o projeto de resolução de número 553.615 que “*regulamenta o procedimento para o juízo político na honorável Câmara dos Legisladores da Nação*”, sendo aprovado imediatamente na mesma sessão em que foi apresentado. O referido projeto estabeleceu as bases e o rito para o julgamento de Lugo, que ocorreu logo em seguida.

Cabe ressaltar, no entanto, que o mesmo Parlamento paraguaio que processou e julgou culpado o presidente Lugo em menos de 48 horas, não deu prosseguimento ao projeto de número 550.316 de iniciativa do deputado Victor Alcides Bogado que propugnava em 31 de maio de 2012 o juízo político contra os ministros da Corte Suprema de Justiça (CSJ) do país. Ou seja, os mesmos ministros da Corte Suprema de Justiça que estavam sendo processados (mas não julgados) pelo Parlamento paraguaio rejeitaram “*in limine*” (sem analisar) a ação de inconstitucionalidade proposta

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

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

pelo então presidente Fernando Lugo contra o julgamento político que motivou seu impedimento - Lugo alegou que o Senado paraguaio não lhe concedeu o devido tempo para a apresentação da sua defesa. Cabe, portanto, a relativização do julgamento de uma Corte Suprema que também está ameaçada por um processo de juízo político nos mesmos moldes e pelos mesmos atores que acabaram por derrubar o então presidente.

Para além da discussão jurídica sobre a estrita validade legal do processo de juízo político (que não constitui de maneira alguma a proposta desse texto) que derrubou um presidente legitimamente eleito pela vontade soberana do povo paraguaio, os determinantes de cunho político aqui apresentados demonstram que a destituição de Lugo não pode ser enxergada apenas pela ótica de sua validade processual, mas sim da intensa pressão das forças políticas envolvidas no processo, presentes na celeridade de sua tramitação que acabou por não permitir a ampla defesa do réu, ainda mais quando levamos em consideração um julgamento de teor tão subjetivo como o do *“desempenho do presidente em suas funções”*.

A discussão acerca da legitimidade do juízo político de Lugo acaba desembocando em polêmica semelhante à queda do então presidente de Honduras, Manuel Zelaya, em junho de 2009. Os perpetradores do processo de impedimento alegaram a legalidade do fato baseados em uma interpretação doutrinária controversa de uma Carta Constitucional pouco clara, alegando o respeito a todas as normas legais. Já os apoiadores de Zelaya chamaram o evento de *“golpe cívico-militar”*, que teria sido promovido por membros do próprio partido do ex-presidente, que em aliança às forças armadas e às elites econômicas, teriam contado com a conivência da oposição legislativa. O argumento a favor do golpe levava

em consideração o fato de Zelaya ter sido surpreendido de pijamas, detido e enviado no primeiro voo para fora do país em um rito de poucas horas.

Cabe ainda nesta seção a breve reflexão sobre a suposta “parlamentarização” do sistema político paraguaio. Lembro que o Paraguai é uma República Presidencialista e que uma das principais diferenças entre parlamentarismo e presidencialismo consiste na inexistência do chamado “voto de desconfiança” do Parlamento ao Chefe do Executivo. Os defensores do sistema parlamentarista argumentam que o voto de desconfiança é um dos seus principais trunfos, por permitir a destituição legal de um mandatário que perdeu seu caráter majoritário. Por sua vez, os entusiastas do presidencialismo afirmam que as exigências formais para um processo de impedimento presidencial tornam o sistema mais estável, requisito desejável e principalmente necessário em democracias recém-saídas de longos períodos autoritários, como no caso da América Latina. Sendo assim, podemos afirmar que uma maneira de entendermos a queda de Fernando Lugo consiste em imaginar que o então Chefe do Executivo paraguaio sofreu uma espécie de “voto de desconfiança travestido em juízo político”. O problema é que o Paraguai ainda é um país presidencialista.

No ainda breve período de redemocratização latino-americana, podemos recordar outros processos recentes de impedimento na região que tiveram sua legalidade contestada. Recorro a dois episódios ocorridos no Equador: a destituição de Abdalá “El Loco” Bucaram, em 1996, por incapacidade mental, ainda que nenhuma junta médica tivesse chegado a examiná-lo de fato; e o processo de impeachment de Lucio Gutiérrez em 2005, que foi retirado do poder pela acusação de “abandono do cargo” ainda que estivesse no palácio presidencial (Coelho, 2007).

O que salta aos olhos no caso paraguaio consiste na ferrenha oposição que Lugo enfrentou ao longo de seu governo, principalmente aquela efetuada pelos Partidos Colorado e Unace, que tentaram de tudo para inviabilizar sua administração. Com o passar do tempo, seu apoio parlamentar foi desmoronando até que sua coalizão de governo se tornou inexistente. Forças que anteriormente eram leais, quando perceberam que a possibilidade de queda presidencial era grande, deixaram os ministérios e passaram a fazer oposição ao presidente.

Do mesmo modo, podemos perceber uma espécie de “dependência de trajetória” do padrão histórico praticado no Paraguai. O processo de impedimento de Lugo não respeitou todos os procedimentos legais ou mesmo a democracia (aqui entendida como o desejo da maioria dos cidadãos expresso nas urnas, legitimando a soberania popular dos mandatários). O que se percebe, pelo contrário, é a constante disputa política travada pelas principais forças conservadoras do país, que de maneira predatória buscam o poder mesmo que isso signifique desrespeito às leis e à vontade popular expressa em mandatos fixos de seus presidentes.

A queda de Lugo derrubou o “compromisso democrático de diálogo e paz” firmado em maio de 2011 pelos ex-presidentes paraguaios Juan Carlos Wasmosy, Raul Cubas e Luis Gonzáles Machhi, além de seus respectivos vice-presidentes, no marco das comemorações do bicentenário da independência do Paraguai. O “juízo político *Express*”, nas palavras do ex-mandatário, incidiu frontalmente contra a já conturbada experiência democrática do país.

Tais questionamentos trazem à tona outra discussão imprescindível para compreendermos melhor a democracia na região - a da representatividade política. Afinal, quem é mais representativo: o presidente ou os parlamentares?

Como dito anteriormente, a destituição de Fernando Lugo da presidência paraguaia parece reviver, de certa forma, alguns modelos clássicos de outras quedas na região ao passo que apresenta algumas particularidades. O modelo de destituição presidencial praticado recentemente em Honduras parece ter inspirado os parlamentares paraguaios em sua opção por um processo de juízo político extremamente rápido e contra presidentes de orientação ideológica mais à esquerda, ao contrário da maioria dos outros casos anteriores, em que os presidentes ligados à direita foram depostos.

Diferentemente da teoria de Hochstetler (2007), que afirmava que todas as quedas de mandatários na América Latina desde a redemocratização contaram necessariamente com a presença da sociedade civil e dos movimentos sociais como atores determinantes para a manutenção ou queda de presidentes, o caso paraguaio parece ser o primeiro a se distanciar desse modelo. Nas semanas que antecederam a instituição do processo de juízo político de Lugo, não aconteceram manifestações, protestos ou qualquer mobilização significativa por parte da população.

Por outro lado, o grande apoio popular de Rafael Correa no Equador parece ter sido um dos motivos principais para o fracasso da tentativa de golpe policial realizado em 2010. Tais eventos nos mostram a necessidade de uma maior reflexão teórica e conceitual sobre o tema das crises políticas e quedas de presidentes na América Latina.

Conclusão

Nesse trabalho procurei oferecer contribuições para o fenômeno das crises políticas e da queda de mandatários, apresentando inicialmente o conjunto dos dados mais

recentes sobre o fenômeno da instabilidade presidencial na América Latina, para em seguida discutir os três casos mais recentes de instabilidade presidencial na região – Honduras (2009), Equador (2010) e Paraguai (2012).

Os dados compilados nessa pesquisa demonstram que a partir de 1990 as crises presidenciais se intensificaram – apenas quatro anos não registraram a ocorrência desses eventos (1996, 1999, 2009 e 2011). Se no período autoritário não havia tantas crises políticas, também não havia democracia. Dessa maneira, a maior “estabilidade” das crises políticas no período autoritário é explicado simplesmente porque as mesmas não eram permitidas ou desejadas, muito menos a legítima manifestação dos desejos da população nas ruas exigindo que sua vontade fosse respeitada.

Dentre os tipos possíveis de resolução de crises presidenciais, o que inicialmente chama a atenção é o alto percentual acumulado dos episódios que não resultaram na estabilização das crises presidenciais, de aproximadamente 57,5%. Isso quer dizer que no caso da instauração de um cenário de crise presidencial, mais da metade das soluções possíveis implicaria de algum modo em um dano considerável à estabilidade política dos países. De todas as saídas plausíveis para uma crise presidencial, a remoção dos mandatários, objeto de estudo do presente trabalho, representou aproximadamente um terço dos eventos totais.

Entretanto, nota-se a permanência da democracia na região: apenas quatro crises presidenciais tiveram como resultado sua interrupção. Essa é a grande diferença em relação ao passado da América Latina, marcado pela alternância de períodos autoritários e democráticos. Nas situações em que a democracia foi preservada, o principal resultado das crises presidenciais foi o “empate” entre Legislativo e Executivo, com a manutenção dos titulares de

ambos os poderes em seus cargos, incidindo no retorno da estabilidade aos respectivos países. Contudo, nas ocasiões em que apenas um dos ramos poderia sair vencedor, o vitorioso geralmente foi o parlamento, tendo como principal resultado da queda de braço a destituição dos mandatários.

Não obstante, ainda podemos perceber a resistência de traços do autoritarismo na América Latina. Entre 1990 e 1999 ocorreram sete intervenções militares em crises presidenciais, enquanto entre 2000 e 2012 foram quatro eventos desse tipo. Felizmente, nem todas as intervenções militares obtiveram êxito e conseguiram tomar o poder. Na verdade, apenas duas delas resultaram na saída de presidentes legalmente eleitos: a deposição de Mahuad no Equador, em 2000, e o golpe contra Manuel Zelaya, em 2009. O outro tipo de intervenção militar bem-sucedida foram os autogolpes de Fujimori no Peru, em 1992, e de Serrano na Guatemala, em 1993. Os demais sete casos representaram a derrota da solução autoritária, demonstrando que diferentemente de seu passado recente, a sociedade civil latino-americana não estaria mais disposta a perder a democracia de vista.

Com o objetivo de discutir os três casos mais recentes de instabilidade presidencial na América Latina e suas peculiaridades, ainda pouco analisados pela literatura, realizei um breve relato dos seguintes episódios: o “golpe cívico-militar” que resultou na deposição de Manuel Zelaya em Honduras no ano de 2009; a trajetória vitoriosa de Rafael Correa sobre a instabilidade crônica equatoriana e o malfadado golpe policial de 2010 e o “juízo político *Express*” que derrubou o governo de Fernando Lugo no Paraguai em 2010.

O intuito dessa parte do trabalho consistiu em tratar os impactos dos episódios descritos acima para o debate teórico-metodológico das crises políticas com real chance de queda

de presidentes e da instabilidade presidencial em si. Com isso, buscou-se mostrar a plausibilidade de se encarar que os três últimos casos de crises políticas terem ocorrido em meio a uma estratégia de golpes ilegais contra os mandatários, consistindo em um novo modelo possível da ação política das elites conservadoras e antidemocráticas na região.

Tais grupos desses países teriam percebido a necessidade da construção de uma nova estratégia de ação que não contasse com a utilização das organizações populares. A escolha da oposição nesses países foi por uma ação rápida e objetiva, que não concedia tempo para a conscientização e posterior mobilização dos seus cidadãos nas ruas. Em todas essas dinâmicas, ao contrário do que aconteceu no passado, não ocorreu um longo processo que tivesse como característica a contínua adesão da população às manifestações contrárias aos mandatários.

Uma possível explicação para essa nova estratégia se encontra na percepção e na aprendizagem das elites conservadoras de que o sistema político dos países latino-americanos, ao longo das últimas décadas, geralmente voltava ao equilíbrio depois de longos períodos conturbados somente após a queda dos mandatários. Estes eram comumente identificados pela população como as principais fontes dos problemas dos países, já que muitas vezes traziam a soberania popular ao realizarem campanhas prometendo mandatos de centro-esquerda e governarem com medidas de centro-direita.

Cabe ressaltar, portanto, que se ao longo dos últimos anos - após uma relativa estabilização política inscrita em um momento em que a América Latina vivia o *boom* eleitoral de governos progressistas (Soares de Lima, 2008), ou da chamada *mareia rosa* (Panizza, 2006) - 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. No entanto, conscientes de que não poderiam contar com o apoio popular para isso, se uniram a setores oposicionistas dos respectivos Congressos e das Forças Armadas para efetivar suas ações, realizadas de forma eminentemente extraconstitucionais.

Esse novo tipo de destituição capitaneada pela direita contra presidentes de esquerda reforça a validade das explicações de cunho institucional. Uma vez que a sociedade civil e os movimentos sociais perdem seu protagonismo, os Congressos continuam sendo os principais atores no processo da destituição dos mandatários, agora auxiliados novamente pelas forças militares conservadoras. Os próximos anos dirão se essa é apenas uma tendência passageira ou constituirá efetivamente um novo modelo de ação política e de destituição de presidentes democraticamente eleitos.

Referências Bibliográficas

BASABE, Santiago. *Sobre la destitución del Presidente Lugo*. Disponível em http://www.santiagobasabe.com/uploads/1/2/1/4/12145125/sobre_la_destitucin_del_presidente_lugo.pdf. Acesso em: 25 jun. 2012.

CÁLIX, Álvaro. Honduras: de la crisis política al surgimiento de un nuevo actor social. *Nueva Sociedad* n. 226, Buenos Aires. 2010.

COELHO, André 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.

_____. O papel da sociedade e das instituições na definição das crises políticas e quedas de presidentes na América Latina. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 02, p. 1-29, 2013.

COELHO, André Luiz; CUNHA FILHO, Clayton; FLORES, Fidel. A right-to-left policy switch? An analysis of the Honduran case under Manuel Zelaya. *International Political Science Review*, fev 2013.

GOULART, Mayra. Os limites da alternância: a crise do governo Lugo e os riscos para a democracia paraguaia. *Boletim OPSA*, v. 6, p. 8-12, 2009. Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/boletim/40_boletins_Boletim_06_nov_dez_2009.pdf. Acesso em: 13 jan. 2013.

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

HUNTINGTON, Samuel. *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.

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

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Anibal. Classificando regimes políticos na América Latina 1945-1999. *Dados*. Rio de Janeiro, vol 44, n° 4, 2001.

MARSTEINTREDET, Leiv. *Variation of executive instability in presidential regimes: three types of presidential interruption in Latin America*. Paper prepared for the 2009 meeting of the American Political Science Association in Toronto, Canada, September 3-6, 2009.

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

_____. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.

PERNASETTI, Fernanda. Consulta Popular no Equador: uma vitória para abrir os olhos. *Boletim OPSA*, v. 2, p. 16-22, 2011. Disponível em: http://www.opsa.com.br/images/pdf/boletim/48_boletins_Boletim_n_2_2011.pdf. Acesso em: 13 jan. 2013.

SOARES DE LIMA, Maria Regina (Org). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Edições Iuperj, 2008.

Recebido em 12/08/2016.

Aprovado em 11/12/2016.

André Luiz Coelho Farias de Souza

Rua Voluntários da Pátria, n. 107, Botafogo

22270-000 Rio de Janeiro, RJ

E-mail: andreluizrj@gmail.com