

Presidencialismo em crise ou parlamentarismo por outros meios?

Impeachments presidenciais no Brasil e na América Latina

Yuri Kasahara

Oslo Metropolitan University (NOR)

Leiv Marsteintredet

University of Bergen (NOR)

Introdução

Observando a trajetória da recente crise política brasileira – que culminou com a perda de mandato da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016 – é impossível não retornarmos ao clássico debate sobre os “perigos” do presidencialismo. Elencadas por Juan Linz, em 1990, o sistema presidencialista apresentaria sérias limitações estruturais, em comparação com o sistema parlamentarista, para lidar com impasses políticos entre os poderes Executivo e Legislativo. Devido ao fato de os poderes Executivo e Legislativo terem, ambos, legitimidade eleitoral e mandatos independentes,

conflitos entre os dois poderes frequentemente levariam a impasses que mais facilmente se desdobrariam em ruptura das regras democráticas (Linz, 1990). Sem a possibilidade de remover presidentes por meio de um “voto de desconfiança”, ou convocar novas eleições para a formação de uma nova legislatura (e eleição de um novo presidente), atores políticos tenderiam a buscar soluções “extraconstitucionais” em casos de graves crises políticas. No caso de países latino-americanos, repetidos episódios de golpes militares, ao longo de períodos democráticos da região, ilustrariam de forma trágica esse argumento.

Contrariando essa lógica, rupturas democráticas não têm sido mais episódios recorrentes na América Latina durante as últimas décadas. Desde a onda de redemocratização da região, iniciada nos anos 1980, somente dois presidentes foram removidos inconstitucionalmente de seus cargos por forças militares: o presidente equatoriano Jamil Mahuad, em 2000, e o hondurenho Manuel Zelaya, em 2009¹. Isso não significa, porém, que a interrupção de mandatos presidenciais tenha se tornado menos frequente na região. Excluindo a recente cassação de mandato de Dilma Rousseff, como a **tabela 1** mostra, tivemos 16 presidentes em países latino-americanos cujos mandatos foram interrompidos desde 1985.

Se, por um lado, esse número mostra uma recorrente instabilidade de presidentes na região; por outro, ela demonstra certa capacidade dos sistemas presidencialistas em solucionar conflitos políticos internos sem fazer uso de uma traumática ruptura constitucional. Enquanto a renúncia presidencial ainda é o meio mais comum para apaziguar graves crises políticas em países latino-americanos, o afastamento presidencial pelo legislativo (popularmente conhecido como *impeachment*) tem sido um mecanismo utilizado de forma mais frequente em tempos recentes. Em 2012, o presidente paraguaio, Fernando Lugo, foi afastado e cassado com

¹ Felizmente, essas interrupções não resultaram em regimes ditatoriais, visto que eleições foram rapidamente retomadas.

base em acusações de governar de modo “impróprio, negligente e irresponsável”. O presidente guatemalteco, Otto Pérez Molina, teve sua imunidade removida em 2015 por acusações de envolvimento direto em corrupção; enquanto a presidente brasileira Dilma Rousseff foi afastada, em 2016, com base em descumprimento de leis fiscais e orçamentárias. No contexto brasileiro, o impeachment presidencial não é inédito. Em 1992, o primeiro presidente eleito desde o retorno à democracia, Fernando Collor de Mello, foi afastado por corrupção e teve seu mandato cassado pelo Legislativo.

Tabela 1: Mandatos presidenciais interrompidos desde 1985

Via institucional		Decisão unilateral do presidente		Via ação militar
Impeachment	Incapacidade/ abandono de cargo	Renúncia	Renúncia e eleições antecipadas	Golpe
Collor, 1992 Brasil; Pérez, 1993 Venezuela; Cubas, 1999; Lugo 2012, Paraguai; Pérez Molina 2015 ² , Guatemala; Rousseff, Brasil 2016;	Bucaram, 1997; Gutiérrez 2005, Equador	Alfonsín 1989; de la Rúa, 2001 Argentina; Serrano, 1993 Guatemala; Fujimori 2000 Peru; Sánchez de Lozada, 2003, Mesa, 2005 Bolívia.	Siles Zuazo, 1985 Bolívia; Balaguer, Rep. Dom. 1996	Mahud, Equador 2000; Zelaya, Honduras 2009

Fonte: Marsteintredet, Llanos e Nolte, 2013.

² Oficialmente, o presidente guatemalteco Pérez-Molina renunciou após o Congresso ter removido sua imunidade contra processos judiciais.

Na perspectiva crítica de Linz, renúncias são, em última instância, atos discricionários de presidentes; são o resultado de uma decisão individual e não de mecanismos institucionais. Desse modo, casos de renúncia não deveriam ser vistos como soluções naturais para crises políticas. Um impeachment presidencial (e eventual cassação de mandato), por outro lado, representaria o uso de prerrogativas institucionais normalmente concedidas ao legislativo para a remoção de presidentes. Apesar de ser concebido como um instrumento para a remoção de presidentes que atentassem diretamente contra a ordem constitucional (e, por isso, um recurso de última instância), alguns casos recentes de impeachment mostram sua utilização como instrumento *de facto* de solução de conflitos entre Executivo e Legislativo. Em outras palavras, um uso que o aproxima de um voto de desconfiança, típico de regimes parlamentaristas.

Em termos formais, o impeachment presidencial apresenta, no entanto, custos mais significativos do que um voto de desconfiança em sistemas parlamentares. O requisito frequente de que um presidente tenha cometido um crime ou delito considerado grave durante o exercício de seu mandato e a necessidade de quóruns qualificados, no Legislativo, para sua aprovação fazem do impeachment um mecanismo extremo de solução de conflitos políticos. Apesar de seu alto custo, o recente caso brasileiro revela, sobretudo, um uso do impeachment como meio para destituir chefes do Executivo com graves problemas de relacionamento com o Legislativo. Contrariando o argumento de Linz, o presidencialismo teria suas válvulas de escape *de facto*. O acirramento do conflito entre presidente e Congresso não levaria necessariamente a um impasse e à ruptura democrática, mas sim à consolidação de uma maioria legislativa qualificada, capaz de afastar um presidente. O presidencialismo, dessa forma, parece não ser um sistema tão rígido quanto Linz argumentava.

Diante desse contexto e tomando como principal referência empírica o recente caso brasileiro, este ensaio tem três objetivos: o primeiro,

discutir como sistemas presidencialistas, na prática, possibilitam a remoção do Executivo em moldes similares a um “voto de desconfiança” no sistema parlamentar; o segundo, analisar as condições que levam legislativos a se valer do impeachment para afastar presidentes do cargo; por último, argumentar que, apesar de ser uma alternativa constitucional para a solução de crises políticas no presidencialismo, o recurso ao impeachment importa custos elevados e gera controvérsias que frequentemente colocam a legitimidade de seu uso em xeque. Afastar presidentes pode ser um recurso legal-constitucional utilizado para solucionar crises, porém nem sempre considerado legítimo ou consensual. Com isso, concluímos apresentando algumas propostas de alteração no desenho institucional do presidencialismo que facilitariam a resolução de conflitos entre os poderes Executivo e Legislativo.

Variedades de Presidencialismo e Impeachment

Uma das críticas mais contundentes ao dualismo proposto por Linz é justamente sua concepção de presidencialismo como um tipo ideal cuja validade é limitada quando contrastada com a institucionalização concreta desses tipos de governo. Apesar de a origem do poder Executivo ser uma característica distintiva entre os sistemas presidencialista e parlamentarista, há outras características normalmente atribuídas a um dos dois sistemas que não são corroboradas pela realidade. Enquanto diversas análises tomam como referência para o presidencialismo o modelo norte-americano, institucionalizado ao longo do século XIX, sistemas presidenciais ao redor do mundo apresentam importantes particularidades institucionais que amenizam (ou aumentam) os potenciais conflitos identificados por Linz.

Segundo autores como Shugart e Carey (1992) e Mainwaring (1993), ao ignorar essa diversidade, a tipologia de Linz subestimaria a capacidade de regimes específicos resolverem crises sem rupturas constitucionais. Em relação a particularidades institucionais que

aumentariam o risco de impasses, é importante destacar que esses autores enfatizam o nível de fragmentação do sistema partidário. Quanto maior a fragmentação, maior seria o risco de presidentes com apoio legislativo minoritário enfrentarem a oposição de maiorias congressuais e, conseqüentemente, as situações de imobilidade decisória. Todavia, os mesmos autores sustentam que particularidades institucionais poderiam contornar esses problemas. Shugart e Carey, por exemplo, argumentam que impasses poderiam ser resolvidos em situações com presidentes fortes, capazes de se sobrepor a maiorias legislativas beligerantes; ou em situações nas quais presidentes fracos convivessem com partidos fortes capazes de manter uma coalizão legislativa que garantisse a governabilidade.

Recentemente, Cheibub, Elkins e Ginsburg (2012) retomam essas críticas a Linz com base na identificação de vertentes regionais de presidencialismo. Apesar de inspirado no recém-nascido presidencialismo norte-americano, sistemas presidencialistas latino-americanos teriam desenvolvido, desde o século XIX, características próprias. Ao contrário do modelo norte-americano, no qual o Executivo tem relativamente poucos poderes legislativos formais, a vertente latino-americana seria caracterizada atualmente por conceder maiores prerrogativas legislativas ao Executivo. Nas últimas décadas, praticamente todos os presidentes latino-americanos passaram a contar (em graus variados) com poderes de decreto, possibilidade de iniciar processos legislativos (em alguns casos, de modo exclusivo) e amplos poderes emergenciais. Além disso, quatro das vinte constituições vigentes na América Latina, desde 1979, possibilitam que o Executivo dissolva o Legislativo e convoque novas eleições. Ironicamente, todas essas são características normalmente atribuídas ao poder Executivo em sistemas parlamentaristas (*Ibid.*, p.81).

Essas ressalvas vão justamente ao encontro do *presidencialismo de coalizão* consolidado no Brasil desde o fim da ditadura militar (Abranches, 1988). A combinação potencialmente perigosa entre presidencialismo e um

sistema partidário altamente fragmentado seria compensada por um Executivo com consideráveis poderes legislativos capazes de aumentar a capacidade de coordenação do processo legislativo. Dessa forma, no caso brasileiro, a possibilidade de editar medidas provisórias³, requerer pedidos de urgência para acelerar projetos de lei de seu interesse e a possibilidade de vetos parciais seriam características típicas desse fortalecimento do Executivo. Somando-se à capacidade de controlar o ritmo de execução orçamentária, presidentes brasileiros têm desse modo alto poder de agenda e barganha em relação ao Legislativo e seriam capazes de construir maiorias legislativas, apesar da alta fragmentação partidária (Figueiredo e Limongi, 1999).

Servindo como contraponto a esse fortalecimento do Executivo, o poder Legislativo nesses países também mantém importantes prerrogativas de fiscalização e de controle. Como Cheibub, Elkins e Ginsburg (2012) elencam, ao tradicional poder de derrubar vetos presidenciais, incluem-se: capacidade de criar comissões de investigação, pedir esclarecimento público a ministros, acompanhar e aprovar a execução orçamentária e, em muitos casos, possibilidade de destituir ministros à revelia do presidente.

No contexto latino-americano recente, a consolidação desse tipo de presidencialismo foi acompanhada por uma drástica redução de golpes militares e rupturas constitucionais. Apesar da aparente estabilidade e do senso comum de que presidentes latino-americanos são institucionalmente fortes, o fenômeno de presidentes que não conseguem terminar seus mandatos, porém, tornou-se mais frequente e alvo de um intenso debate acadêmico. Para autores como Valenzuela (2004), a recorrência do fenômeno na América Latina confirmaria o argumento linziano segundo o qual a interrupção abrupta de mandatos presidenciais seria a manifestação contemporânea de rupturas democráticas.

³ Após 2001, medidas provisórias tornaram-se decretos presidenciais com validade de lei e que devem ser votados de modo compulsório pelo Congresso, sob pena de bloquear a pauta de votações.

Outros autores, no entanto, apresentam argumentos mais otimistas sobre interrupções presidenciais, ao afirmar que a remoção (voluntária ou institucional) de um presidente seria um desfecho melhor do que a perpetuação de um impasse que poderia levar a uma ruptura democrática. Dessa forma, presidentes cujos mandatos são interrompidos seriam casos que desafiariam a lógica do argumento linziano, uma vez que a instabilidade de governos não implicaria necessariamente a instabilidade do regime presidencialista. Na prática, regimes presidenciais seriam capazes agora de resolver impasses que anteriormente poderiam levar a interrupções democráticas (Marsteintredet e Berntzen, 2008). Nessa perspectiva mais positiva, Hochstetler (2006) enfatiza a ação de mobilizações populares como um elemento que precede e ajuda a decidir boa parte das interrupções presidenciais na região. Nesse sentido, as ruas – em vez dos militares – tornam-se o novo “poder moderador”, fiscalizando as ações presidenciais e servindo como mecanismo de *accountability* vertical.

Apesar de mobilizações populares serem um fator que, sem dúvida, contribui para a interrupção de um mandato presidencial (sobretudo para renúncias), são as legislaturas de todos os países latino-americanos que detêm a prerrogativa constitucional de remover presidentes⁴. Formalmente, os meios mais comuns são o *impeachment* e, em menor número, várias formas da chamada *declaração de incapacidade e abandono de cargo*. Mesmo sendo mecanismos altamente controversos, como no caso da presidente Dilma Rousseff, eles podem ser considerados como importantes recursos para garantir a *accountability* horizontal do Executivo em relação ao Legislativo (Marsteintredet e Berntzen, 2008). Apesar de estar além do escopo desse ensaio estabelecer uma análise detalhada desses instrumentos, é importante destacar como diferentes modos de institucionalização e operacionalização impõem custos mais ou menos elevados para que

⁴ A exceção era Honduras. Porém, após a cassação inconstitucional do mandato do presidente Manuel Zelaya, o país aprovou recentemente uma legislação específica para regular o uso do impeachment presidencial.

Legislativos possam destituir presidentes. Três aspectos formais, em particular, merecem ser destacados.

Uma primeira distinção importante é a definição das ações (ou inações) do presidente que podem dar início a um juízo político pelo Legislativo⁵. Muitos textos constitucionais não especificam atos que poderiam levar a um juízo político, permitindo que Legislativos possam adotar interpretações mais livres sobre o que constituiria um “crime grave” ou um “desrespeito à Constituição e às leis”. Quanto mais genérica a razão – como “mau desempenho de seus cargos” descrita no artigo 225 da Constituição Paraguaia vigente – maior a liberdade de interpretação concedida a Legislativos; logo, maior a liberdade para acionar esse instrumento. Essa amplitude conceitual foi claramente usada pelo Congresso paraguaio para destituir Fernando Lugo da presidência com acusações controversas sobre mau desempenho do cargo, a partir do caso de um conflito de terras. No caso brasileiro, as condutas são especificadas na lei complementar 1.079 de 1950. Em contraste com o caso paraguaio, a legislação brasileira, além de prever condutas vagas como “quebra de decoro”, pautava uma lista detalhada de atos presidenciais (ou crimes de responsabilidade, como denominados na lei) que podem ensejar um impeachment. No caso do impeachment da presidente Rousseff, esse detalhamento – especificamente em relação ao cumprimento da lei orçamentária e de práticas contábeis – foi utilizado para fundamentar a cassação de seu mandato. Desse modo, listas detalhadas de práticas também podem facilitar o uso do impeachment pelo Legislativo.

Um segundo aspecto importante a ser considerado é a definição da instituição responsável pelo juízo político. Em países onde o juízo político é realizado pela instância judiciária mais elevada, como uma Corte Constitucional, o processo para cassação de um mandato presidencial

⁵ Para uma apresentação mais ampla das regras de impeachment na América Latina, ver Pérez-Liñán (2007, p.140-141).

adquire uma dinâmica jurídica em que se espera que o processo seja mais imparcial. O mais comum na região, porém, é que uma segunda casa legislativa, como o Senado, seja responsável por realizar o julgamento. Nesse caso, torna-se praticamente impossível excluir as motivações políticas que muito provavelmente nortearão esse julgamento. A fim de mitigar essa dinâmica política, algumas constituições vigentes – como a equatoriana – requerem a admissibilidade prévia da acusação pela instância judiciária máxima do país. No caso brasileiro, a constituição de 1988 definiu a Câmara dos Deputados como instância que acolhe e inicia o juízo político, autorizando o Senado Federal a agir como instância julgadora.

Um terceiro elemento de fundamental relevância são os quóruns necessários para a abertura de um processo de impeachment e para a condenação de um presidente. Na América Latina, há maior diversidade em relação ao quórum necessário para instaurar um juízo político de um presidente. Em países como Peru e Chile, basta uma maioria simples dos membros da Comissão Permanente e da Câmara dos Deputados, respectivamente, para que a acusação seja oficializada. Em países como Brasil e Argentina, é necessária uma maioria qualificada de dois terços. Em relação à condenação, porém, todos os países estabelecem o quórum de dois terços como requisito. Essa é uma diferença significativa em relação aos sistemas parlamentaristas, nos quais normalmente um voto de desconfiança aprovado por maioria simples é suficiente para destituir um governo⁶.

Mesmo que o *impeachment* de presidentes seja relativamente pouco usual como solução para crises políticas na região, é importante considerar que esse número pode ser baixo devido ao comportamento estratégico de presidentes. Renúncias não levam a nenhuma punição, além da perda do mandato. Ao ter o mandato cassado pelo Legislativo, no entanto, presidentes também sofrem punições de perda de direitos políticos e de impossibilidade

⁶ O requisito frequente de que o voto de desconfiança seja acompanhado pela proposição de um novo governo obviamente aumenta os custos dessa ação.

de ocupar cargos públicos por diferentes períodos de tempo. Desse modo, a punição decorrente do impeachment é uma última dimensão a ser considerada. Principalmente porque algumas renúncias presidenciais podem ser consideradas reações estratégicas à perda de apoio legislativo e ao consequente aumento da possibilidade de uma destituição por impeachment⁷. Os casos de renúncia do presidente boliviano Sánchez de Lozada, em 2003, e do presidente argentino De la Rúa, em 2001, enquadram-se nessa lógica, uma vez que renunciaram devido à ameaça de impeachment em conjunto com intensos protestos populares⁸. No caso do impeachment da presidente Rousseff, a decisão inesperada do Senado brasileiro de cassar seu mandato, mas não seus direitos políticos, aproxima o impeachment de um mero voto de desconfiança.

De modo geral, portanto, o impeachment pode ser considerado, na prática, como um instrumento adicional de controle do Legislativo sobre o Executivo. Sobretudo quando o Legislativo detém exclusivamente o poder decisório sobre a condenação e quando presidentes passam a ter um apoio parlamentar bastante reduzido. A partir dessas condições, um Legislativo majoritariamente opositor pode mais facilmente utilizar o juízo político nos moldes de um voto de desconfiança parlamentar a fim de interromper o mandato de um presidente.

O impeachment e suas motivações

Apesar da possibilidade de Legislativos usarem o impeachment como um instrumento para a remoção de presidentes, sua aplicação não é trivial, mesmo em contextos de elevado conflito entre o Executivo e Legislativo. Além da necessidade de um quórum elevado de 2/3 dos membros do Legislativo para sua aprovação e de alguma ação presidencial

⁷ O presidente Fernando Collor de Mello, por exemplo, formalmente renunciou ao cargo logo antes de seu julgamento pelo Senado brasileiro. Todavia, o Senado brasileiro decidiu continuar com seu julgamento e o condenou à perda de seus direitos políticos por oito anos.

⁸ No caso argentino, a constituição vigente prevê a perda perpétua de direitos políticos de presidentes afastados do cargo.

considerada crime ou violação de deveres constitucionais, os aspectos procedimentais do impeachment o tornam uma prática extremamente custosa quando comparada com o voto de desconfiança parlamentarista. Em termos procedimentais, o impeachment apresenta a estrutura de um julgamento, com espaços para acusação e defesa e regulação do processo por tribunais constitucionais⁹. O aspecto controverso do impeachment como instrumento para a remoção de presidentes reside no fato de que, a despeito de sua forma jurídica, o julgamento de presidentes é feito por membros do legislativo e não por juízes profissionais, tornando o processo invariavelmente político¹⁰.

Como os recentes casos paraguaio e brasileiro mostram, a natureza política do impeachment pode fundamentar processos baseados em acusações juridicamente controversas e expostas a críticas de casuísmo. Do mesmo modo, decisões de agentes políticos sobre a responsabilidade política de um presidente são invariavelmente tomadas com bases em considerações que extrapolam a análise imparcial das evidências, fatos e argumentos técnicos. Políticos estão mais preocupados com suas carreiras, com possibilidades de reeleição, com acesso a cargos e recursos e, eventualmente, com questões ideológicas do que julgar com imparcialidade. Além de preocupações políticas estritamente individuais, esses atores também são influenciados por lideranças partidárias e seus redutos eleitorais. No caso do afastamento da presidente Dilma Rousseff, um fato representativo dessa lógica política é a divisão claramente partidária dos

⁹ A partir de seu formato judicial, espera-se que presidentes também tenham tempo para preparar suas defesas. Logo, a celeridade exagerada do processo aumenta as controvérsias em relação a sua adoção. O presidente paraguaio Fernando Lugo, por exemplo, teve algumas horas para elaborar e apresentar sua defesa antes da votação que levou à cassação de seu mandato.

¹⁰ Como mencionamos acima, Legislativos também podem declarar presidentes incapazes de exercer suas funções. Originalmente, essa é uma medida pensada para casos em que presidentes apresentem alguma doença ou condição médica que o impossibilita de ocupar o cargo. Porém, essa cláusula também pode ser usada como um instrumento político para remover presidentes, como ocorreu no Equador em 1997. Nesse caso, a maioria do Legislativo afastou o Presidente Bucaram por insanidade a fim de contornar o requisito de quórum mais elevado necessário para um impeachment.

votos. A presidente Rousseff recebeu o apoio de seu partido, o Partidos dos Trabalhadores (PT), e de outros partidos historicamente aliados; enquanto a oposição se uniu a partidos desertores da antiga base governista para aprovar o impeachment e a posterior cassação de seu mandato¹¹.

Essas considerações políticas produzem claramente resultados que passam ao largo de um desejável processo imparcial. Por um lado, elas podem também seguir a direção oposta, permitindo que presidentes potencialmente “culpados”, do ponto de vista jurídico, sobrevivam a um *impeachment* ou simplesmente não cheguem a ser submetidos a um processo do tipo. Diante de presidentes altamente populares, por exemplo, congressistas teriam receios de os ataquem e, posteriormente, serem punidos pelo eleitorado. Por outro, presidentes “inocentes” podem facilmente ser punidos por razões puramente políticas, em especial se forem impopulares. Na ausência de apoio popular, congressistas teriam custos políticos mais baixos para utilizar o impeachment para afastar presidentes indesejados.

A fim de obter uma melhor visualização do fenômeno, voltemos à **tabela 1**. Como podemos ver, a maioria dos casos são de renúncias. Em praticamente todos eles, as renúncias ocorreram após pressões populares, provocadas ora por uma combinação de crises políticas com crises econômicas (como na Argentina em 1989 e 2001); ora por reformas e políticas impopulares (como na Bolívia em 2003 e 2005); ora por ataques diretos a instituições democráticas (como no caso do fracassado *autogolpe*, promovido em 1993, na Guatemala). Nos casos específicos de impeachments, apesar de alguns processos serem movidos por razões

¹¹ No caso brasileiro, a dinâmica política do impeachment também pode ser identificada no fato de que o próprio PT, enquanto parte da oposição, protocolou pedidos de afastamento de todos os presidentes desde Fernando Collor de Mello. O único caso bem-sucedido foi justamente o pedido contra Collor de Mello, que já apresentava sérios problemas de relacionamento com o Congresso antes da eclosão do escândalo de corrupção que levou a seu afastamento.

claramente políticas, a maioria dos presidentes esteve envolvida pessoalmente em algum escândalo político ou atividade criminosa.

O caso do ex-presidente brasileiro Fernando Collor de Mello não é só o primeiro caso de impeachment na América Latina, como também é particularmente representativo dessa dinâmica. O escândalo envolvendo o recebimento de propinas em troca de contratos governamentais a empresas privadas serviu como estopim para que uma maioria congressual insatisfeita com seu estilo isolacionista de governar abrisse um processo de impeachment com forte apoio popular¹². Nessa mesma linha, o ex-presidente venezuelano, André Pérez, foi afastado pelo Congresso, em 1993, após revelações de que teria se apropriado de fundos públicos administrados pelo Executivo. A insatisfação de seu próprio partido com a guinada neoliberal adotada por Pérez e a baixa popularidade desde o massacre de *Caracazo* – promovido em 1989 por policiais e militares sob ordens do governo – catalisaram o escândalo em um processo de impeachment. Mais recentemente, o presidente guatemalteco Otto Pérez Molina teve sua imunidade suspensa pelo Congresso após uma investigação comandada pela Comissão Internacional contra a Impunidade na Guatemala (CICIG). A investigação encontrou evidências de que Pérez Molina estava envolvido em um esquema de pagamento de propinas por importadores em troca de reduções tarifárias, desencadeando uma onda de protestos populares decisiva para que deputados o afastassem. Em todos esses casos, escândalos de corrupção foram o catalisador para que Legislativos cassassem presidentes com sérios problemas para construir maiorias congressuais, enfrentassem graves crises econômicas e/ou tivessem níveis extremamente baixos de popularidade¹³.

¹² Para análises sobre o impeachment do Presidente Collor de Mello, ver Weyland (1993), Flynn (1993), Figueiredo (2010) e Sallum jr. e Casarões. (2011).

¹³ Ver Pérez-Liñán (2007) para uma discussão comparativa dos casos de impeachment na América Latina.

Enquanto todos os casos de impeachment mencionados acima foram percebidos como importantes passos no combate a corrupção – e até mesmo para o processo de redemocratização de seus respectivos países – o mesmo não pode ser dito sobre o recente impeachment da presidente Dilma Rousseff. Chamado de golpe parlamentar por apoiadores da presidente, o afastamento de Dilma tem sido comparado ao Golpe Militar de 1964 – sofrido pelo então presidente brasileiro, João Goulart – e apontado como um episódio de deterioramento da democracia brasileira. Ao contrário do relativo alto grau de consenso social existente nos casos discutidos anteriormente, o processo de impeachment da presidente Rousseff tem dividido a sociedade brasileira, a comunidade acadêmica e jurídica e a mídia internacional. As diferenças entre Dilma e João Goulart não se deve a aspectos políticos conjunturais. Nos dois casos, os presidentes eram impopulares e enfrentavam constantes manifestações públicas pedindo sua renúncia, mostravam-se incapazes de melhorar suas relações com o Legislativo e enfrentavam condições econômicas adversas. No caso de Dilma, uma primeira diferença é o fato de que seu pedido de afastamento não foi formulado a partir de acusações sobre seu envolvimento direto no atual escândalo de corrupção, iniciado pela operação Lava-Jato, que vem abalando os mundos político e empresarial brasileiros. Enquanto diversos políticos que apoiaram o afastamento de Rousseff estão implicados diretamente nas investigações promovidas pela Lava-Jato¹⁴, Dilma teve seu pedido de impeachment fundamentado em acusações de manipulação contábil do orçamento (as “pedaladas fiscais”) e de edição de decretos fiscais sem autorização prévia do Congresso – atos considerados como violações à lei de responsabilidade fiscal e à lei orçamentária¹⁵. Uma

¹⁴ O caso mais expressivo é o do ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, responsável por colocar o pedido de impeachment da presidente Dilma em votação. Meses depois, ele foi afastado do cargo pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por interferir nas investigações da operação Lava-Jato que o implicam de maneira direta. Atualmente, cumpre prisão preventiva.

¹⁵ Entre juristas, há sérias divergências sobre a legitimidade dessas acusações para fundamentar um processo de impeachment. Apesar dos montantes de recursos envolvidos

segunda diferença importante é que a fundamentação pouco usual e casuística do impeachment alia-se às justificativas da grande maioria dos congressistas para afastar a presidente. Menos preocupados com os eventuais crimes de responsabilidade cometidos, o afastamento de Dilma seria justificado por sua incapacidade de estabelecer maioria congressual e de governar o país ou por críticas a sua condução da política econômica. Esses discursos caracterizam uma motivação clara do impeachment em assegurar uma mudança de *policy* do governo – a motivação mais comum para um voto de desconfiança no parlamentarismo. Por essa razão, o processo de impeachment contra Dilma poderia ser visto como uma espécie de resposta parlamentarista à crise atual, na qual um voto de desconfiança requer a aprovação de 2/3 dos membros de ambas as casas legislativas.

Apesar da legalidade do processo – confirmada até o fim pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, em suas várias manifestações durante o processo – por que as motivações para o afastamento de um presidente são relevantes? A motivação para o afastamento do chefe do Executivo em um regime presidencialista importa para a legitimidade tanto doméstica quanto internacional do processo. A remoção de presidentes por motivos abertamente políticos e com fundamentações controversas têm custos não triviais, podem gerar efeitos colaterais não desejados e, simultaneamente, não resolver os impasses que levaram ao próprio impeachment. Internacionalmente, por exemplo, o caso brasileiro tem sido visto pela mídia estrangeira como um processo extremamente controverso e chamado de ruptura da ordem democrática por acadêmicos e políticos de esquerda ao redor do mundo¹⁶. Claramente, a importância regional e internacional do

terem sido bastante expressivos em 2014, as pedaladas fiscais e a edição de decretos fiscais sem autorização prévia do Congresso eram práticas adotadas por presidentes anteriores e que nunca haviam sido questionadas pelo Congresso.

¹⁶ Para referências internacionais, ver, por exemplo, os editoriais do jornal francês *Le Monde* do dia 26 de agosto de 2016 ou o editorial do *New York Times* de 31 de agosto de 2016.

Brasil garante que o país não sofrerá sanções como as experimentadas pelo Paraguai após o igualmente controverso afastamento do presidente Fernando Lugo, em 2012. A imagem do Brasil no exterior como uma democracia vibrante e estável, porém, foi arranhada, principalmente após a performance tragicômica de deputados durante a sessão que aprovou a abertura do processo de cassação de Dilma e o novo ministério anunciado pelo presidente interino, Michel Temer – o primeiro sem mulheres desde 1979. No plano doméstico, apesar da baixíssima popularidade da presidente, o comportamento claramente oportunista de congressistas que apoiaram o impeachment levou a uma gradual rejeição ao processo de afastamento e ao governo recém-empossado de Temer pela maioria da população, cuja preferência majoritária é a realização de novas eleições presidenciais. Apesar de responsabilizar a presidente pela atual situação econômica do país, a manipulação do mecanismo do impeachment pelo Congresso aumentou o descrédito da população em relação a suas instituições representativas, uma vez que o afastamento contribuiu muito pouco, por exemplo, para a redução da corrupção sistêmica identificada a partir da operação Lava Jato. Ao mesmo tempo, o perfil das reformas conduzidas pelo atual governo de Michel Temer mostra uma mudança abrupta na plataforma que elegeu Dilma Rousseff, aumentando ainda mais os problemas de legitimidade relacionados ao processo de impeachment.

No atual contexto brasileiro, o afastamento de Dilma tampouco significa uma superação da atual crise política enfrentada pelo país, gerada pelo aprofundamento das investigações da Lava Jato. O envolvimento de diversos políticos de partidos que apoiaram o impeachment no gigantesco esquema de pagamento de propinas e financiamento ilegal de campanhas por grandes construtoras nacionais em troca de contratos com a Petrobrás e outras empresas estatais só contribuiu para a sensação de que o impeachment é uma cortina de fumaça do Congresso para encobrir problemas mais

estruturais. Desse modo, mesmo com o afastamento da presidente Dilma, as pressões sobre o governo Temer continuam, com as investigações trazendo novos fatos que implicam não só membros do núcleo político do governo, mas o próprio presidente. Ao mesmo tempo, a incapacidade de implementar reformas capazes de tornar o sistema político mais transparente e menos vulnerável a conluios contribui para seu próprio descrédito e para a possibilidade de eleição futura de *outsiders* políticos, cujos efeitos são ainda mais potencialmente disruptivos para o sistema. Ao menos, esse tem sido o resultado de presidências interrompidas por motivos prioritariamente políticos em países da região como Bolívia, Equador e Venezuela (Marsteintredet, 2014). Em suma, o afastamento definitivo da presidente Dilma está longe de ser uma solução satisfatória para a crise brasileira.

Conclusão: presidencialismo parlamentarizado?

O uso do impeachment para afastar presidentes cujos governos desagradam a maioria do Legislativo e que são destituídos com base em acusações vagas ou relativamente brandas levanta importantes questões sobre os impactos dessa prática no modo como definimos regimes presidenciais. Se Legislativos podem usar o impeachment para afastar presidentes com o intuito de resolver impasses políticos, isso poderia ser visto como uma evolução positiva do presidencialismo latino-americano que minimizaria os potenciais problemas sistêmicos identificados por Linz? Ou deveríamos considerar esse uso do impeachment como um preocupante desvirtuamento de sua função original e uma forma contemporânea de golpe, como críticos mais severos postulam?

Claramente, não há uma resposta inequívoca a essas perguntas. Se, por um lado, usos mais flexíveis do impeachment podem reduzir as chances de rupturas constitucionais mais drásticas; por outro, seu uso leviano representa manipulações que claramente distorcem a vontade popular. Em análise recente, Llanos e Nolte (2016) resumem esse dilema com base em

observações sobre o recente caso brasileiro. Enquanto os autores defendem que as cláusulas do impeachment não deveriam ser manipuladas como no caso da presidente Dilma, eles também ressaltam a impossibilidade de esperar que atores políticos se restrinjam a um uso comedido dos recursos de poder a sua disposição. Desse modo, a lição mais produtiva desse episódio seria pensar em reformas institucionais que reduzissem o risco de manipulação do impeachment e consolidasse mecanismos de afastamento de presidentes por motivações exclusivamente políticas. A proposta visa justamente reduzir as tensões em volta das interpretações sobre a legalidade e legitimidade do uso do impeachment pelo Legislativo, apesar de que, obviamente, qualquer caso de destituição presidencial – constitucional ou não – cria certo nível de tensão e polarização social.

A proposta de Llanos e Nolte (2016) é interessante, pois abre espaço para uma agenda que vai além da discussão sobre o impeachment da presidente Dilma Rousseff (e também do presidente paraguaio Fernando Lugo) ser constitucional ou não, se é um *golpe* ou não. Porém, essa proposta não estabelece um diagnóstico suficientemente compreensivo sobre a atual crise brasileira. Mais do que uma crise típica de um regime presidencialista, a atual crise é mais abrangente e envolve todo o sistema político. A principal distinção é que a crise desencadeada pelas investigações da operação Lava-Jato não envolvem somente a presidente, mas boa parte da classe política brasileira, uma vez que praticamente todos os principais partidos e políticos do país receberam contribuições eleitorais ilegais de grandes construtoras nacionais. Enquanto defensores do impeachment argumentam que a remoção da presidente Dilma é necessária para solucionar a crise econômica, sua saída efetivamente contribuirá muito pouco para arrefecer a crise de legitimidade do sistema político brasileiro. Aqui, o contraste com o recente caso guatemalteco (e mesmo do ex-presidente Collor de Mello) é claro, uma vez que o impeachment do

presidente Otto Pérez Molina efetivamente abriu espaço para a solução da crise gerada por envolvimento presidencial direto em casos de corrupção.

Diante desse cenário, sugerimos duas propostas de reforma, cada qual com consequências distintas, mas que visam aumentar o leque de opções institucionais e a legitimidade de processos de destituição presidencial. A primeira envolveria a instituição da possibilidade de destituição do presidente por motivações exclusivamente políticas, tal qual um voto de desconfiança parlamentarista. Porém, a fim de aumentar os custos para o uso de tal instrumento e evitar que presidentes sejam removidos corriqueiramente – além da manutenção do quórum de 2/3 dos membros do Legislativo para sua aprovação – seria desejável a inclusão de uma cláusula de dissolução simultânea do Congresso. Assim, ao aprovar a destituição de um presidente com base em motivações exclusivamente políticas, legisladores também dividiriam com o Executivo os custos da remoção, uma vez que deveriam se submeter a novas eleições. Complementarmente, presidentes também poderiam ter a possibilidade de convocar novas eleições gerais (simultaneamente para o Executivo e para o Legislativo) quando ameaçados por remoção. A intenção aqui seria oferecer a presidentes a possibilidade de conter as aspirações – de um Legislativo eventualmente controlado pela oposição – em remover um presidente impopular. A vantagem desse arranjo seria a divisão dos custos de uma eventual crise política entre os poderes. E o mais importante: ao instituir a obrigatoriedade de novas eleições, esse tipo de mecanismo transferiria ao eleitorado a possibilidade de decidir os rumos políticos do país. Os reiterados pedidos de novas eleições no recente caso brasileiro (ou mesmo em 2001, na Argentina) nos leva a crer que esse tipo de mecanismo seria um modo de criar alternativas legítimas para a resolução de impasses em regimes presidenciais. O problema dessa proposta obviamente é que os custos adicionais para a remoção de um presidente a partir de motivações exclusivamente políticas podem fazer com que o Legislativo continue a

utilizar o impeachment (ou outras modalidades de perda de mandato) como um modo mais fácil de afastar presidentes indesejados.

A segunda proposta diz respeito à ordem sucessória em casos de afastamento presidencial. Apesar de o tema receber pouca atenção em debates constitucionais recentes, a sucessão presidencial passa a ter importância renovada com o aumento da frequência de casos de presidentes que não terminam seus mandatos; uma vez que políticos e partidos atuam estrategicamente em relação a quem ocupará a presidência vacante. Ao analisar a crise argentina de 2001, por exemplo, Malamud (2015) descreve como o Partido Peronista – opositor ao governo do presidente De la Rúa – não atuou aberta e diretamente para a sua renúncia, mas sim para controlar a linha sucessória. Com a renúncia prévia do vice-presidente, Carlos Álvarez, os peronistas concentraram esforços em organizar um bloco legislativo capaz de indicar indiretamente o novo presidente. Do mesmo modo, no atual caso brasileiro, é difícil imaginar que o principal partido da base aliada da presidente Dilma Rousseff, o PMDB, apoiasse o processo de impeachment sem que ocupasse a vice-presidência e tivesse o controle de ambas as casas legislativas. Acreditamos que, se um presidente é afastado com base em crimes cometidos pessoalmente, sem participação do vice-presidente, a linha sucessória deveria ser mantida. No entanto, quando presidentes são removidos por motivações políticas – como no mecanismo proposto acima – vice-presidentes não deveriam assumir; não só pelo fato de que novas eleições deveriam ser convocadas; mas, sobretudo, porque – em casos de afastamento político do presidente – a ascensão de um vice-presidente não traria necessariamente uma resolução ao conflito, considerando que (pelo menos em teoria) presidente e vice compartilham vários posicionamentos sobre os rumos do governo. Desse modo, tanto o presidente quanto o vice deveriam ser afastados. A vantagem dessa proposta é que ela não traria custos adicionais para o uso de um voto de não confiança pelo Legislativo quando apropriado, o que evitaria possíveis

manipulações do impeachment para favorecer vice-presidentes. Consequentemente, ao aumentar a incerteza sobre a sucessão presidencial, atores políticos podem se ver menos inclinados a destituir presidentes.

Essas duas propostas têm por objetivo animar o debate sobre o que a prática de regimes presidencialistas na América Latina mostrou ser recorrente: presidentes podem e são removidos dos seus cargos por meios institucionais. Contrariando Linz, Legislativos latino-americanos têm lançado mão de vários mecanismos para afastar presidentes indesejados politicamente. O recente caso brasileiro é apenas mais uma manifestação dessa tendência. Porém, o uso de instrumentos como o impeachment, que não foram pensados originalmente para o afastamento de presidentes por motivações claramente políticas, tem sérios problemas de legitimidade e não levam necessariamente à solução de impasses. Por isso, propomos quebrar o tabu das distinções entre presidencialismo e parlamentarismo e trazer ao debate algumas propostas de reformas que permitam a remoção de presidentes com bases estritamente políticas; mas que, ao mesmo tempo, dividam os custos dessa ação entre os poderes. O cerne dessas propostas, porém, é envolver eleitores no processo e torná-los os principais juízes para a arbitragem de crises políticas.

Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: O dilema institucional brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, n.1, ano 31, p. 1-34, 1988.

CHEIBUB, José Antonio, ELKINS, Zachary e GINSBURG, Tom. *Still the land of presidentialism? Executives and the Latin American constitution*, In NOLTE, Detlef e SCHILLING-VACAFLOR, Almut (orgs.). *New constitutionalism in Latin America – Promises and practices*. Londres: Routledge, 2012. p. 73-98.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina C. *The Collor impeachment and presidential government in Brazil*, In LLANOS, Mariana e MARSTEINTREDET, Leiv (orgs.). *Presidential breakdowns in Latin America. Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. New York, London: Palgrave Macmillan, 2010. p. 111-128.

FLYNN, Peter. *Collor, Corruption and crisis: Time for reflection*. Journal of Latin American Studies, n.2, ano 25, p. 351-371. 1993.

HOCHSTETLER, Kathryn. *Rethinking presidentialism: Challenges and presidential falls in South America*. Comparative Politics, n.4, ano 38, p. 401-418, 2006.

LINZ, Juan J. *The perils of presidentialism*. Journal of Democracy, n.1, ano 1, p. 51-69, 1990.

LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. *The many faces of Latin American presidentialism*. GIGA Focus Latin America, n. 1, ano 12, p. 1-12, 2016.

MAINWARING, Scott. *Presidentialism, multipartism, and democracy - The difficult combination*. Comparative Political Studies, n.2, ano 26, p. 198-228, 1993.

MALAMUD, Andrés. *Social revolution or political takeover? The Argentine collapse of 2001 reassessed*. Latin American Perspectives, n.1, ano 42, p. 11-26, 2015.

MARSTEINTREDET, Leiv. *Explaining variation of executive instability in presidential regimes: presidential interruptions in Latin America*. International Political Science Review, n.2, ano 35, p. 175-196, 2014.

MARSTEINTREDET, Leiv e BERNTZEN, Einar. *Reducing the perils of presidentialism in Latin America through*

presidential interruptions. Comparative Politics, n.1, ano 41, p. 83-101, 2008.

MARSTEINTREDET, Leiv, LLANOS, Mariana e NOLTE, Detlef. *Paraguay and the politics of impeachment*. Journal of Democracy, n.4, ano 24, p. 110-123, outubro 2013.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. *Presidential impeachment and the new political instability in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SALLUM Jr., Brasílio e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão. *O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo*. Lua Nova, São Paulo, n.82, p. 163-200, 2011.

SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

VALENZUELA, Arturo. *Latin American presidencies interrupted*. Journal of Democracy, n.4, ano 15, p. 5-19, 2004.

WEYLAND, Kurt. *The rise and fall of president Collor and its impact on Brazilian democracy*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, n.1, ano 35, p. 1-37, 1993.

Palavras-chave:

Presidencialismo,
América Latina,
Brasil,
Interrupção de
mandato,
Política
comparada

Resumo: O objetivo desse artigo é contextualizar o impeachment da presidente brasileira Dilma Rousseff na literatura mais ampla sobre interrupções de mandatos presidenciais na América Latina. Contrariando a tese linziana de instabilidade sistêmica, argumentamos que sistemas presidencialistas latino-americanos têm encontrado vias institucionais para lidar com crises entre os poderes Executivo e Legislativo. Isso não significa, porém, que as soluções para os impasses são despidas de controvérsias. Problemas de legitimidade, questionamentos legais e elevados níveis de polarização política permeiam boa parte dos casos de presidentes cujos mandatos são interrompidos por ação do poder Legislativo. Diante desse contexto, e inspirados no recente caso brasileiro, propomos a introdução de alguns mecanismos institucionais em regimes presidencialistas destinados a facilitar a resolução de impasses político-institucionais.

Keywords

Presidentialism,
Latin America,
Brazil,
Presidential
Breakdown,
Comparative
Politics.

ABSTRACT: The goal of this article is to set the impeachment of Brazilian president Dilma Rousseff in the context of the broader literature on presidential breakdowns in Latin America. Going against the Linzian thesis of systemic instability, we argue that presidential systems in Latin America have found institutional mechanisms to deal with crisis between the Executive and legislative branches. It does not mean, however, that the solutions for the deadlocks are uncontroversial. Issues of legitimacy and legality, as well as a highly polarized political environment, characterize the majority of cases of presidential breakdowns mobilized by the Legislative. Taking this broader context and the recent Brazilian case, we propose some institutional mechanisms in presidential systems that could facilitate solving political deadlocks between branches of government.

Recebido para publicação em junho/2017

Aceito para publicação em agosto/2017