

Impeachment presidencial e a nova instabilidade política na América Latina

[Presidential Impeachment and the new political instability in Latin America]

REVISTA
com **política**


revista compolítica

2016, vol. 6(2)

compolitica.org/revista

ISSN: 2236-4781

DOI: 10.21878/compolitica.2016.6.2.281

 Open Access Journal

Resenha de *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, de Aníbal Pérez-Liñán

Aline Lima Brandão

Universidade do Estado do Rio de Janeiro e
Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
[Rio de Janeiro State University and
Brazilian Institute of Capital Markets]

Resumo

A resenha apresenta as principais ideias do cientista político argentino Pérez-Liñán no livro Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. A obra analisa comparativamente seis casos de impeachment ocorridos na América Latina entre 1992 e 2004. O objetivo do autor é entender as condições para emergência deste fenômeno bem como as consequências de tais episódios para a democracia na região.

Palavras-chaves: impeachment; accountability; América Latina; escândalo; manifestações populares.

Abstract

The review provides a summary of the main ideas of Argentine political scientist Pérez-Liñán in the book Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America. The book analyzes comparatively six cases of impeachment that occurred in Latin America between 1992 and 2004. The objective of the author is to understand the conditions for emergence of this phenomenon as well as the consequences of such episodes for democracy in the region.

Keywords: impeachment; accountability; Latin America; scandal; grassroots protests.

Impeachment presidencial e a nova instabilidade política na América Latina

Aline Lima BRANDÃO

Publicado em 2007, o livro *Impeachment presidencial e a nova instabilidade política na América Latina*, do cientista político argentino Aníbal Pérez-Liñán, tem sido apontado como uma importante referência para a compreensão da recorrência de episódios de afastamento de presidentes da República na América Latina. Não à toa, a obra ganhou destaque aqui no Brasil, tanto na Academia quanto na grande mídia, a partir da abertura do processo de impeachment de Dilma Rousseff. Se, por um lado, casos recentes de impeachment validam a tese central do impedimento de um presidente como reflexo da instabilidade política da região, por outro, ressalta-se que novas dinâmicas e características se instauraram nos últimos episódios de afastamento. O próprio autor tem pontuado publicamente novos elementos nos impeachments ocorridos na América Latina desde a publicação do livro¹. Ainda assim, o diagnóstico compilado oferece um bom panorama e ponto de partida para se pensar o aprofundamento do campo de estudos. Esta resenha se restringe a apresentar sinteticamente os argumentos centrais do autor, evitando problematizações sobre episódios recentes.

Tendo como recorte histórico os anos entre 1992 e 2004, Pérez-Liñán identifica quatro condições para o desencadeamento de um processo de impeachment: crise econômica, escândalo político, indignação popular e falta de apoio legislativo. No período analisado, seis presidentes latino-americanos enfrentaram processos de impeachment e quatro foram afastados de suas funções. Os casos analisados são Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Ernesto Samper (Colômbia, 1996), Abdalá Bucaram (Equador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguai, 1999) e Luis González Macchi (Paraguai, 2002). Todos enfrentaram processos de impeachment mesmo tendo diferentes carreiras políticas, estilos de liderança distintos e governado países com constituições diversas, operadas em ambientes institucionais díspares. Apesar das peculiaridades de cada processo de impeachment, o que chama atenção na análise

comparativa são as similaridades na configuração de determinadas variáveis, conforme indica o quadro seguir:

Tabela 1 – Crises de impeachment na América Latina, 1992-2004

Governo (País, Ano)	Intervenção militar	Escândalo	Apoio legislativo	Alcance social dos protestos populares	Resultado
Collor de Mello (Brasil, 1992)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	Impeachment (renunciou)
Pérez (Venezuela, 1993)	Fracassou (1992)	Sim	Partido grande, mas distante do governo	Amplo	Impeachment (destituído)
Samper (Colômbia, 1996)	Não	Sim	Partido grande e coalizão	Restrito	Evitou o julgamento de impeachment
Bucaram (Equador, 1997)	Não	Sim	Partido pequeno	Amplo	Declarado mentalmente incapacitado
Cubas Grau (Paraguai, 1999)	Não	Sim	Partido grande, mas dividido	Amplo	Impeachment (renunciou)
González Macchi (Paraguai, 2002)	Fracassou (2000)	Sim	Partido grande, mas dividido	Intermediário	Impeachment (seguiu na presidência)

Fonte: PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2007: 38). Tradução livre da autora.

Por uma questão de espaço, as especificidades de cada um dos governos e dos processos de impeachment enfrentados por cada uma dessas lideranças não serão detalhadas neste texto. Em comum, todos os presidentes se viram diante de escândalos de corrupção e/ou abuso de poder. De acordo com Pérez-Liñán, o impeachment se configurou como um novo padrão de instabilidade para as democracias latino-americanas após as elites civis perceberem que os golpes militares tradicionais se tornaram inviáveis a partir de fins dos anos 80 e início da década de 90 em virtude da confluência de diversos fatores. Dentre os quais estão o fim da Guerra Fria, as mudanças na forma de condução da política externa norte-americana, as experiências traumáticas das ditaduras e o novo papel das instituições internacionais. Por conta desses elementos, o impeachment surge como a expressão

institucional de uma tendência na qual não ocorre quebra no regime democrático, mas se mantém um alto grau de insegurança para os presidentes da região. É o fenômeno identificado pelo autor como paradoxo da estabilidade democrática.

Ao desenhar um modelo para analisar o fenômeno em diferentes países, Liñán oferece um diagnóstico preciso. Sugere que o impeachment deve ser entendido como um quebra-cabeças teórico e, assim, o autor encaixa peça por peça. Episódios de afastamento presidencial são complexos e excepcionais dentro do sistema democrático, portanto, de um modo geral, são analisados separadamente a partir de suas singularidades. O mérito desta obra reside justamente na perspectiva comparada, garantindo que, ao final, o leitor visualize um amplo quadro da América Latina. Com 241 páginas e estruturado em oito capítulos, o livro é de fácil leitura mesmo para o leitor pouco familiarizado com os métodos e as análises quantitativas utilizados pelo pesquisador em determinados momentos. A clareza do texto contribui para a compreensão dos argumentos. A extensa lista de agradecimentos no início do livro, por sua vez, demonstra a capilaridade das conexões, das articulações e dos diálogos teóricos estabelecidos pelo autor nos países pesquisados.

Pérez-Liñán argumenta que o novo padrão de instabilidade identificado nas democracias latino-americanas traz um desafio teórico para estudos comparativos do presidencialismo. Nesta perspectiva, a melhor compreensão do fenômeno se faz necessária para atualizar as teorias da democracia e do presidencialismo na América Latina, fornecendo novas bases para a uma teoria da *accountability* presidencial. Isso porque, de acordo com as premissas de Guillermo O'Donnell (1994), por exemplo, o desenho institucional das “democracias delegativas” – na qual quem ganha as eleições governaria como lhe convém – dificultaria o controle do presidente eleito. Haveria, então, baixa *accountability* nos regimes democráticos latino-americanos na medida em que os governantes não estariam sujeitos a controles rotineiros e os respectivos Congressos seriam inábeis em responsabilizar politicamente os presidentes diante de casos de corrupção ou abuso de poder durante o mandato.

or definição, afirma O'Donnell, há *accountability* vertical na região à medida em que se realizam eleições regulares e razoavelmente livres e justas, mas seria necessário desenvolver mecanismos de *accountability* horizontal por meio de agências fiscalizadoras autônomas, sendo estas capazes de garantir mais transparência à gestão pública e equilíbrio de controle recíprocos entre os poderes. As reflexões de O'Donnell se tornaram referência para se pensar o presidencialismo. No entanto, o crescimento do número de impeachments desde 1990 impôs novas questões. Afinal, se há ausência de *accountability* horizontal, como os Congressos de diferentes países conseguiram desafiar o domínio presidencial e responsabilizar o presidente?

Segundo Liñán, os estudos derivados desta perspectiva ignoram a natureza cíclica do poder presidencial na qual o impeachment representaria a ponta do iceberg do cenário de instabilidade das democracias latino-americanas. É apenas um dos muitos resultados possíveis de uma crise presidencial. O autor centra sua análise em entender este paradoxo da estabilidade democrática a partir dos anos 90.

Como em décadas anteriores, governos democraticamente eleitos continuam a cair, mas, desde 1990, isso ocorre sem ruptura nos regimes democráticos. Sem poder invocar intervenção militar, as elites civis se veem forçadas a encontrar mecanismos constitucionais para resolver suas disputas. E, neste contexto, o impeachment presidencial se torna o mais poderoso instrumento para remover um presidente “indesejado” sem romper com a ordem constitucional. Mais do que um recurso legal para afastar presidentes, o impeachment pode ser considerado, afirma Liñán, uma arma institucional para um Legislativo beligerante. No entanto, os poderes Executivo e Legislativo não se constituem como os únicos atores em disputa. A redemocratização introduziu e alterou os pesos relativos a diferentes players políticos, fazendo do processo de impeachment um conjunto de negociações sutis.

As forças que moldam o impeachment

Para além dos méritos do processo legal contra o chefe do executivo, Pérez-Liñán chama atenção para a complexa configuração de forças sociais, partidárias e institucionais que determinam o destino de um presidente. Um conjunto de condições emerge para moldar a dinâmica da crise. Escândalos, divulgados pela imprensa, por exemplo, podem desencadear protestos populares, mas não são suficientes para derrubar um presidente. Outras variáveis devem ser analisadas, como a magnitude das manifestações e a habilidade do Poder Executivo em promover uma coalizão legislativa no Congresso. Os escândalos podem até oferecer motivos para investigação, mas, nos casos analisados, os presidentes enfrentaram processos de impeachment ou declaração de incapacidade, sobretudo, pela falta escudo legislativo para proteger a sustentabilidade da administração no poder.

O uso de procedimentos do Congresso para afastar presidentes indica a falta de vontade (ou capacidade) dos militares, anteriormente árbitros do processo político, em ocupar um lugar de destaque na resolução do conflito. Como o contexto internacional desencoraja intervenções militares, as elites políticas buscam formas constitucionais (ou, no mínimo, pseudo-constitucionais) para solucionar suas disputas. Na terceira onda de democratização, surgiram novos atores como a mídia, reivindicando para si o papel de guardião da moralidade pública, e os movimentos populares que trazem suas respectivas demandas e pautas. No período analisado, tais transformações foram ainda impactadas por uma forte agenda econômica neoliberal. O resultado desses alinhamentos, na avaliação de Pérez-Liñán, foi a erosão do poder presidencial após a redemocratização.

O autor chega a esta conclusão após analisar 58 crises presidenciais ocorridas entre 1950 e 2004. Deste número, seis delas resultaram em processo de impeachment e 21 em golpes militares. “Crise presidencial” é entendida como qualquer episódio no qual o presidente ameaça dissolver o Congresso ou apoiar alguma reforma constitucional que tenha esse propósito ou a suspensão das atividades legislativas. Liñán também considera crise quando os líderes do Congresso anunciam a decisão de impedir o presidente, declará-lo incapacitado ou forçar a sua renúncia. Pelo menos uma das casas do Congresso deve debater essa alternativa na qual o Congresso legitima um militar ou um civil contra o presidente, seja aceitando sua renúncia ou apontando seu sucessor.

Para Liñán, as crises presidenciais não se constituem como a força desestabilizadora assinalada pelos críticos do presidencialismo. Sessenta por cento das crises ocorridas entre 1950 e 2004 não tiveram efeito perturbador no nível do regime. Mais de metade nunca representaram uma efetiva ameaça e mais de um terço foram resolvidas sem recorrer à dissolução do Congresso ou à expulsão do presidente. A probabilidade de intervenção militar nessas crises, no entanto, variou ao longo do tempo.

Os processos de impeachment ocorreram, sobretudo, a partir da terceira onda de democratização², com presidentes regularmente eleitos e conflitos Legislativo-Executivo como partes do dia a dia político. Esse padrão representa uma quebra significativa em relação ao passado marcado por golpes militares. A transformação do contexto regional gerada pela terceira onda de democratização impôs novas condições para a resolução de crises presidenciais que agora devem se dar por meio do reequilíbrio de forças dentro governo ou queda do presidente eleito, mas sem ruptura no regime democrático. Tais mudanças trouxeram consequências importantes nas estratégias dos políticos.

No curto prazo, a desmilitarização das crises presidenciais fez com que o conflito Executivo-Legislativo se tornasse menos ameaçador para a estabilidade dos regimes presidenciais. No médio prazo, a procura por soluções constitucionais alterou a influência dos dois poderes. Como a constituição presidencial garante ao Congresso o poder para afastar o presidente, mas não permite ao presidente dissolver o Congresso, os legisladores se encontram em uma posição segura para confrontar o chefe do Executivo. O novo padrão de instabilidade política – no qual o impeachment, em vez da intervenção militar, se tornou o mecanismo para afastar presidentes – trouxe também consequências no longo prazo. Com o declínio das intervenções militares, legisladores ficam sujeitos a novas pressões provenientes de outros atores.

Imprensa e movimentos populares: novos players

Pérez-Liñán dá destaque à imprensa e aos movimentos populares como *players*- chave na dinâmica política do impeachment. Se, por um lado, a imprensa pode investigar as

acusações de corrupção e abuso de poder, por outro, os movimentos têm capacidade de promover manifestações populares, desestabilizar governos e forçar a ação legislativa contra o Poder Executivo. Em linha com o referencial teórico de John Thompson, Liñán aponta o quanto a imprensa tem um papel preponderante em articular e potencializar os efeitos de um escândalo. O papel da imprensa e os fatores que garantiram a centralidade deste novo ator na cena política são tópicos que interessam especialmente o campo da Comunicação e Política. De acordo com Liñán, os escândalos se tornam relevantes para o desdobramento de um processo de impeachment quando envolvem e comprometem diretamente o presidente, membros do gabinete ou ministério, família ou pessoas próximas do executivo. Esses são o tipo de escândalo que podem desencadear uma crise e justificar o impeachment, revelando um comportamento corrupto. Mesmo que a corrupção reportada pela imprensa seja crescente, entretanto, este fato não é suficiente para explicar o surgimento do escândalo. Como se sabe, escândalos podem acontecer sem corrupção e vice-versa.

Segundo Pérez-Liñán, o protagonismo da imprensa se dá a partir de um conjunto de mudanças ocorridas desde 1978 na América Latina. A emergência de um jornalismo mais agressivo – consequências da democratização da região que trouxe mais liberdade e independência à imprensa –, o desenvolvimento das redes de televisão, o fortalecimento dos grandes grupos corporativos de mídia e a profissionalização das redações estão entre os fatores que contribuíram para instaurar um ambiente de incentivos e condições no qual o escândalo midiático é utilizado pelos políticos como arma política. Este processo é visto como parte da ressurreição da sociedade civil na região, funcionando a imprensa como *watchdog* do sistema democrático. A revelação de escândalos e crimes políticos é vista como inerente à atividade e o caminho para uma carreira de sucesso (tanto no jornalismo como na política). A investigação enquanto valor profissional para os jornalistas teria sido um dos fatores que contribuíram para a emergência da imprensa como ator político.

O desenvolvimento tecnológico e o crescimento das redes de TV e rádio tornaram as notícias mais acessíveis para segmentos mais amplos da população. Por alcançar a maioria das casas, a televisão se tornou um meio extremamente relevante para a política

do escândalo e sua expansão trouxe consequências para o papel político da imprensa na região. O desenvolvimento e a sofisticação do noticiário de TV pressionaram os veículos impressos a buscar um caráter mais analítico, abandonando fórmulas institucionalizadas baseadas em fontes oficiais. Este novo cenário garantiu à mídia mais poder para investigar e denunciar novas histórias ainda que, conforme assinala Pérez-Liñán, residam armadilhas e riscos nesse conjunto de oportunidades. Muitos jornalistas passaram a perseguir o escândalo como um fim em si mesmo. O jornalismo investigativo, frequentemente, confunde-se com o denunciismo e a publicação de acusações infundadas. A alta concentração midiática e a falta de comprometimento das redes de televisão com notícias de qualidade ainda são, segundo Liñán, desafios para a imprensa enquanto instituição na região.

Entender os impactos gerados pelas reformas econômicas é essencial para se pensar este novo papel desempenhado pela imprensa enquanto instituição, segundo Liñán. O surgimento de poderosas corporações de mídia foi alavancado, de acordo com o autor, pelas reformas econômicas. A desregulamentação do mercado e privatização das estatais redesenhou os laços entre a política e a economia, o público e o privado, afetando os padrões de interação entre o Poder Executivo e a imprensa. As privatizações representaram menor orçamento para publicidade nas mãos do Estado e desregulamentação da economia incentivou as corporações de mídia a buscarem distanciamento e posturas mais independentes.

A democratização criou incertezas sobre a permanência de qualquer grupo particular no poder e desencorajou as corporações de mídia a desenvolver compromissos abertos e de longo prazo com partidos específicos. Os conglomerados ocupam posição privilegiada para confrontar o governo e buscar histórias investigativas, embora, tradicionalmente, tais grupos se abstenham de fazê-lo porque, conforme assinala Liñán, cresceram graças ao suporte de aliados políticos poderosos. Apenas quando as regras do jogo se tornam incertas e os interesses econômicos são muito altos, a mídia abandonaria qualquer pretensão de independência jornalística e abraçaria uma posição abertamente militante.

Ainda conforme o autor, a competição de mercado deu às grandes corporações de mídia incentivos para se tornarem autônomas do governo. Manter uma postura agressiva contra

o governo contribui para construir prestígio e reconhecimento perante o acirramento da competição por leitores e audiência. A disputa por talentos também incentivaria os profissionais a perseguir cada vez mais histórias novas e baseadas nos valores de independência e autonomia profissional. Por fim (e paradoxalmente), uma outra razão para manterem uma postura agressiva em relação aos governos é a concorrência dos grandes grupos por favores políticos. Corporações de mídia precisam assegurar sua parcela de regalias oficiais. Portanto, o poder de desencadear um escândalo é uma das principais forças que as corporações de mídia colocam em cena em suas negociações com os governos. A força financeira dá aos conglomerados de mídia a capacidade de enfrentar o governo por meio da denúncia de escândalos de corrupção enquanto a dinâmica da democratização e da concorrência no mercado dá o incentivo necessário para fazê-lo.

Embora a imprensa tenha desempenhado um papel crítico em relação à responsabilidade e prestação de contas dos governos, a mesma está longe de ser uma instituição transparente. Na avaliação de Liñán, o desafio da imprensa latino-americana é enfrentar seus vícios institucionais. Dentre os quais estão o cinismo (jornalistas que adotam uma visão cética de qualquer coisa relacionada à política), a corrupção (jornalistas que recebem suborno em troca de cobertura favorável) e a ambição profissional (jornalistas que procuram acusações para seu próprio benefício). O autor faz uma análise geral da imprensa latino-americana, mas não aprofunda as especificidades que a caracterizam em cada país. Essa é uma das lacunas do livro. Apesar de reconhecer que há peculiaridades na configuração dos grupos que marcam presença na região, esses atores midiáticos são avaliados apenas em uma perspectiva global sem detalhes acerca de suas configurações históricas e relações de poder dentro de cada país, independentemente do governante eleito.

A imprensa é compreendida como um conjunto de instituições formais e informais (procedimentos, mercados de mídia, padrões técnicos e valores profissionais) que regula o modo como a maioria dos políticos tem acesso diário ao público em massa. Ao definir o que é notável, as instituições de mídia operam como *gatekeepers*, impedindo alguns políticos de alcançar a visibilidade e expondo o comportamento dos outros. Nesta terceira onda de democratização, as carreiras políticas tornaram-se altamente dependentes do

acesso aos meios de comunicação de massa. É neste cenário que as transformações da mídia latino-americana moldaram de duas formas a política do impeachment.

Primeiramente, as mudanças tecnológicas trazidas pela TV permitiram aos presidentes terem menos dependência em relação à estrutura dos partidos, aos caciques partidários e à mobilização de estruturas convencionais. A maior “independência” os tornou mais dispostos a confrontar elites tradicionais. Ao mesmo tempo, a dependência tanto das pesquisas de opinião pública quanto da propaganda na TV tornou as operações muito caras. De acordo com Liñán, os poucos mecanismos de *accountability* horizontal (ou mesmo a falta de deles) combinados com o crescimento da necessidade de recursos criaram incentivos para construção de novos esquemas e redes de corrupção. Além disso, a maior liberdade de imprensa e o ethos profissional dos jornalistas, mencionados anteriormente, teriam criado o ambiente propício para a política de escândalo na qual os políticos avançam em suas carreiras por meio do ataque aos seus adversários.

A interpretação que enfatiza o uso estratégico de escândalos por políticos ambiciosos abre também a questão sobre o comportamento estratégico semelhante por parte da mídia. Os escândalos contribuem para sustentar o que o autor chama de economia política da indignação da população. Escândalos midiáticos aparecem independentemente do grau de aprovação presidencial, entretanto, editores se mostram mais dispostos a publicar denúncias contra o presidente quando este enfrenta baixa popularidade e se encontra em uma posição mais fraca. Editores e produtores estariam mais dispostos a perseguir reportagens investigativas e denunciar escândalos de corrupção considerando a insatisfação de suas audiências com o governo. Assim, a distribuição de escândalos durante o ciclo de vida de uma administração, mais do que demonstrar a evolução de irregularidades, sinalizaria a mudança de percepção da força presidencial perante as fontes que divulgam informações e os meios de comunicação que produzem as notícias.

A influência da economia

Para Pérez-Liñán, o conjunto de transformações da mídia contribuiu para a emergência das crises de impeachment, mas a imprensa não é a única condição. A performance macroeconômica é um dos principais fatores do suporte ao governo. Reformas econômicas e baixa performance na economia são apontadas, pelo autor, como capazes de desencadear manifestações populares. Em comum, todos os governos analisados entre 1992 e 2004 levaram a cabo controvertidas reformas neoliberais. A questão problematizada por Pérez-Liñán é se a posição pública destas seis administrações foi prejudicada por escândalos midiáticos, pela adoção de políticas impopulares, por resultados macroeconômicos deficientes ou por todos estes fatores simultaneamente. Tal reflexão se torna um dos pontos-chaves para o autor aplicar e sustentar sua argumentação sobre a necessidade de uma análise multivariada do fenômeno do impeachment.

Liñán apresenta o declínio do índice de aprovação presidencial nos seis casos analisados e explora três possíveis razões para justificar tais quedas: (i) imposição de reformas neoliberais impopulares, (ii) fraco desempenho macroeconômico e (iii) impacto do escândalo político. A questão central é como se desenredam os efeitos simultâneos para esses fatores causais. Ou seja, o quanto as manifestações populares desencadeadas por essas condições podem ser imputadas a cada um dos fatores. Todos os casos estudados iniciaram seus governos com uma respeitável taxa de aprovação e os escândalos contribuíram para a erosão deste capital político.

Nenhuma das administrações foi capaz de se mostrar um sucesso na frente econômica. A experiência de Collor e Pérez indicam que exposições recorrentes a escândalos minam a credibilidade de uma administração muito antes de o presidente estar pessoalmente envolvido em qualquer escândalo. A sobrevivência (ainda que sem governar efetivamente) de Samper e González Macchi demonstram o peso da variável “manifestação popular”. Nos dois casos, as elites e a classe média alta não coordenaram esforços com os setores populares e, portanto, ambos governos permaneceram em melhor posição de manobra, garantindo certo reequilíbrio de forças. Nos momentos em que a classe média convergiu interesses com os setores populares para confrontar o presidente, as manifestações foram mais abrangentes e os governos foram severamente desestabilizados. Há um quadro complexo que molda as fontes de descontentamento

popular. Altos níveis de desemprego, imposição de reformas neoliberais e escândalos midiáticos (particularmente quando envolvem diretamente o presidente) corroem a popularidade presidencial e encorajam as manifestações populares.

Liñán assinala que escândalos isolados não são capazes de suscitar crises perante a opinião pública. As exposições midiáticas devem se acumular ao longo do tempo, corroendo a reputação do presidente. O tempo e a frequência dos escândalos não são produtos do acaso. Conforme apontado anteriormente, escândalos são susceptíveis de se multiplicar quando uma administração está fraca, encorajando vazamentos e investigações. É, por isso, que os membros da imprensa devem ser considerados agentes estratégicos. Paradoxalmente, uma corporação de imprensa moderna com objetivos autônomos e habilidades avançadas de investigação é mais propensa a se engajar neste tipo de comportamento estratégico do que a imprensa tradicional dependente de fontes oficiais e orientada por metas partidárias.

O declínio na aprovação presidencial só é capaz de desencadear um processo de impeachment quando se traduz em mobilização pública significativa. Nem todas as formas de mobilização constituem um sério desafio à sobrevivência presidencial. Os protestos podem ser destrutivos quando constituem uma manifestação popular abrangente contra o presidente, mas podem ter um impacto modesto quando refletem interesses restritos e não conseguem incorporar setores importantes da sociedade.

A importância do escudo legislativo

Ainda que enfrentem escândalos, acusações e protestos populares, os presidentes podem evitar o impeachment se contarem com um “escudo legislativo”, ou seja, uma forte base de apoio no Congresso. Em todo sistema presidencialista, o Congresso tem, no mínimo, o poder de bloquear o processo de impeachment. É o poder de veto do Legislativo. Em condições ideais, os membros do Legislativo deveriam impugnar o presidente apenas se houvesse provas suficientes de um crime grave. Acusações partidárias ou pessoais não deveriam basear este tipo de processo. Esta questão crucial é para garantir a credibilidade do Congresso como uma instituição democrática e fortalecimento da sua credibilidade perante a opinião pública. No entanto, Liñán assinala que um Congresso partidário pode proteger o presidente, mesmo quando há razões importantes para prosseguir uma investigação aprofundada. Da mesma forma, os legisladores podem acusar o presidente, mesmo quando não há provas reais ou sentimentos públicos a favor do impeachment.

O presidente deve ter habilidade em usar as instituições para garantir sua governabilidade. As condições determinantes para o Congresso proteger ou impedir um presidente são: as regras constitucionais, o sistema partidário, a relação do presidente com o Congresso e o contexto político mais geral. Fatores institucionais desempenham um papel importante no processo de impeachment, mas, de acordo com Pérez-Liñán, há ainda a relação causal entre o estilo de liderança presidencial e a força do escudo legislativo. Os casos analisados indicam que os presidentes que se isolaram do Congresso ou partiram para um confronto direto com o Congresso se tornaram alvos de escândalos midiáticos. Presidentes que seguiram uma estratégia isolacionista encontraram-se em uma posição particularmente difícil para impedir um processo de impeachment. Em contrapartida, os presidentes que adotaram um estilo de confronto se encontraram em uma posição um pouco mais forte, mesmo que não tenham conseguido sobreviver no cargo.

A instabilidade política na América Latina não se refere apenas a processos de impeachment. Pérez-Liñán detalha outros episódios paradigmáticos de presidentes que deixaram seus cargos antes do fim de seus mandatos. Dentre os exemplos estão as quedas

consecutivas dos presidentes argentinos Fernando de la Rúa e Adolfo Rodríguez Súa da Argentina, em 2001. Os acontecimentos políticos, ocorridos na época em um ritmo acelerado, levaram ao colapso dos governos antes que o curso de ação de um processo de impeachment se tornasse viável. A partir deste diagnóstico, Liñán assinala que o processo de impeachment deve ser considerado como uma forma particular de resolução de um colapso. O problema é que, se por um lado, resolve temporariamente um conflito, por outro, se mostra um instrumento incapaz de prevenir que tais crises sigam se instaurando nos regimes democráticos da América Latina.

Como um mecanismo possível de resolução da crise presidencial, o Congresso autoriza (ou bloqueia) o processo de impeachment e, em seguida, a partir do julgamento, o presidente é afastado (ou não) de suas funções. Em contextos de baixa intervenção militar, amplos protestos populares contra o presidente determinaram a queda de governos, mas apenas a presença de escândalos de mídia e de legislaturas proativas permitiram que o impeachment se tornasse o padrão institucional para afastamento presidencial sem romper com as regras constitucionais. Por isso, Pérez-Liñán reitera o argumento de que a América Latina é marcada pelo paradoxo do colapso governamental recorrente em meio à estabilidade democrática.

O contexto histórico da região forjou o impeachment presidencial como novo padrão de instabilidade democrática. Quando setores amplamente mobilizados exigem a expulsão do presidente e militares se recusam a fazer o trabalho, o Congresso surge como a única instituição capaz de substituir o presidente de forma constitucional. Nos casos analisados, os políticos civis brasileiros e colombianos se recusaram a envolver os militares na crise. No Equador, em 1997, as Forças Armadas se recusaram a intervir, exceto como mediadores. Na Venezuela, em 1992, e no Paraguai, 2000, os militares até tentaram, mas falharam.

Instabilidade democrática e accountability

É considerando este amplo conjunto de variáveis que Pérez-Liñán propõe uma reflexão mais aprofundada sobre o presidencialismo latino-americano. Isso porque os resultados da pesquisa contrariam, de certo modo, teses vigentes na ciência política de que as democracias da América Latina estariam a caminho da consolidação após os golpes militares praticamente desaparecerem na região. Crises sem ruptura do regime democrático tendem a ser analisadas como fenômenos isolados, mas, conforme assinalado por Liñán, quando consideradas em conjunto, demonstram este novo padrão de instabilidade política.

Entender os aspectos teóricos e normativos deste novo padrão de instabilidade política e se as crises sem ruptura são equivalentes funcionais de golpes militares tradicionais ou se demonstram a presença de um efetivo sistema de freios e contrapesos na América Latina são alguns dos desafios da ciência política. Em outros termos, o impeachment seria resultado da erosão ou da vitalidade democrática? A resposta não é simples. Tais debates não são resolvidos facilmente. Crises sem ruptura deixam legados múltiplos e, muitas vezes, contraditórios. Explorar esses paradoxos não produz respostas conclusivas, mas, segundo o autor, aponta novos caminhos e reflexões para a compreensão atual do presidencialismo da América Latina.

Liñán situa que, em meados da década de 80, o debate da ciência política entendia o presidencialismo como um sistema potencialmente desestabilizador para o regime democrático em virtude do forte conflito entre os poderes Executivo e Legislativo. A terceira onda democrática impôs novos desafios para se pensar tais argumentos na medida em que se observa um sistema presidencialista estável com presidentes instáveis. Ou seja, a instabilidade hoje está no nível do governante e não no nível do regime. Liñán assegura que os conflitos entre Executivo e Legislativo não são, por si só, suficientes para desestabilizar as democracias presidenciais. A ação do Congresso pode fornecer a estrutura constitucional para remoção e afastamento do presidente da República, mas tal resposta, na maioria das vezes, é apenas reativa. Manifestações populares alimentadas por

escândalos políticos e baixa performance econômica são os efeitos desencadeadores da crise.

Em relação à tese da parlamentarização dos regimes presidenciais, que sugere a semelhança entre o uso repetido de impeachments ou declarações de incapacidade ao voto de desconfiança dos sistemas parlamentares, Liñán argumenta como o impeachment se mostra uma alternativa muito mais dramática e traumática – a “catástrofe política” excepcional – do que a solução parlamentarista, cujo foco é solucionar de forma mais ágil a crise por meio de um realinhamento partidário.

Enquanto fenômeno razoavelmente recorrente na América Latina, o impeachment traz novos desafios para se pensar o conceito de *accountability*, sobretudo, a horizontal, que prevê a existência de uma mútua fiscalização entre os poderes, os freios e contrapesos da democracia. Isso porque ainda perdura, segundo Liñán, a imagem estereotipada de que o presidencialismo latino-americano seja baseado na dominação do Poder Executivo sem (ou com poucas) restrições por controles institucionais. Nesta perspectiva, o conceito de *accountability* horizontal de Guillermo O’Donnell (1998), por exemplo, deve ser revisto a partir de novas lentes. Para O’Donnell, a fragilidade das novas democracias ocorre em virtude de três problemas: (a) ausência de *accountability* horizontal – i.e. o controle do Executivo exercido pelo Congresso e outras instituições; (b) padrões de decisões políticas isoladas e tomada de decisões econômicas altamente tecnocráticas; (c) ciclo de onipotência presidencial no início do mandato seguido de uma impotência política no fim do mandato.

Na leitura de Pérez-Liñán, os trabalhos subsequentes sobre este tema enfatizaram os problemas da responsabilidade horizontal e elaboração de políticas unilaterais, mas ignoraram a natureza cíclica do poder presidencial que se tornou tão evidente na maioria das crises presidenciais. Ou seja, se há efetivamente uma ausência de *accountability* horizontal, como teria sido possível ocorrer na América Latina uma sucessão de presidentes afastados pelos Congressos de cada país. Se, por um lado, o impeachment indica que a fiscalização parlamentar pode ser exercida, por outro, os episódios indicam que se trata de uma forma intermitente de *accountability* e, de certa forma, não institucionalizada se comparada a democracias mais estabelecidas. Como qualquer outra

forma de aplicação da lei, o impeachment só pode ser considerado bem sucedido se desencoraja, a posteriori, a perpetuação de malfeitos. No entanto, Liñán destaca que a surpresa e o ceticismo com que muitos latino-americanos observam o desdobramento dos processos de impeachment indicam que a responsabilidade horizontal não deve ser considerada um traço institucionalizado desses regimes.

Liñán define o modelo de *accountability* horizontal que emergiu no contexto latino-americano como politizado e espasmódico. Politizado porque as considerações eleitorais, partidárias e pessoais de curto prazo impulsionam as decisões dos legisladores sobre o impeachment tanto quanto suas preocupações sobre o domínio presidencial ou a manutenção institucional. Espasmódico porque o mecanismo de impeachment é ativado intermitentemente como uma maneira de lidar com situações extremas, sem efetivo exercício contínuo de supervisão pelo Congresso durante os tempos "normais". As elites usam os impeachments como uma maneira de controlar presidentes que se tornaram demasiadamente impopulares e imprevisíveis, mas os legisladores são incapazes de evitar ou prevenir novas crises. Os Congressos latino-americanos foram suficientemente fortes para responsabilizar o presidente quando escândalos de mídia e protestos populares lhes davam alavancagem e respaldo suficientes, mas não suficientemente fortes para desencorajar a ocorrência de abuso presidencial em bases regulares.

Para avançar nas problematizações sobre *accountability* vertical (que, resumidamente, pode ser definida como uma forma de manifestação dos representados "controlarem" os políticos por meio de voto, seja de recompensa ou punição sobre seus representados), Liñán parte da tese de León Zamosc (2006), segundo a qual os protestos populares podem ser considerados uma forma particular de *accountability* vertical à medida em que entram em cena em contextos nos quais houve falha dos mecanismos de controle. Nesta perspectiva, os protestos devem ser compreendidos como consequências da democratização, pois a liberdade de expressão e organização facilitam a articulação dos movimentos populares. No entanto, Pérez-Liñán assinala eventuais riscos desta teoria, a saber, a diferença entre um impeachment popular e um golpe pode ser muito sutil e frequentemente se misturam.

Em princípio, não existe um princípio democrático claro que sustente o argumento de que os protestos devem prevalecer ao voto. Em pauta, está a questão da representação. Em outras palavras, por que a vontade do povo que atualmente tenta expulsar o presidente prevalece sobre a vontade do povo que votou a favor do mesmo presidente nas últimas eleições? E, quando o presidente é finalmente impedido por uma ampla coalizão, a questão que se impõe é: quem tem o direito de definir a nova agenda? As interpretações dos protestos populares muitas vezes pressupõem que as manifestações têm objetivos únicos e claros. No entanto, o que se percebe na prática é uma agenda de pautas diversas e nem sempre complementares e coerentes. Tal como a *accountability* horizontal, a *accountability* vertical, exercida pelos movimentos sociais, é na maior parte das vezes politizada e espasmódica. A manifestação popular não ocorre isoladamente e muitas vezes é modelada por interações complexas entre forças sociais emergentes e estruturas políticas convencionais. Nas palavras de Liñán, a manifestação popular pode catapultar novos líderes ao poder, mas a reconstituição do poder político que se segue não necessariamente cria um Poder Executivo mais responsável. Além disso, argumenta Liñán, deve-se levar em conta a questão da violência. Apesar de a maior parte dos protestos serem pacíficos, o autor propõe que se avance nas discussões sobre a legitimidade democrática de tais insurreições.

As reflexões finais que Liñán traz sobre o conceito de *accountability* tanto em suas dimensões horizontal e vertical, no entanto, não retomam o impacto da mídia na responsabilização dos agentes públicos. Mesmo que, ao longo da obra, o autor tenha pensado e dado grande peso ao escândalo midiático no desencadeamento da crise de impeachment, Liñán não aprofunda a discussão das interfaces entre *accountability* e mídia – eixo central para o campo de estudos da comunicação e política – nas considerações finais. Dentre os autores que se dedicaram a esta temática podemos destacar, por exemplo, as reflexões de Lattman-Weltman (2003) e Mauro Porto (2011) para complementar tal discussão.

A dificuldade teórica e prática de se pensar a questão da *accountability* a partir dos impactos da intervenção midiática, aponta Lattman-Weltman, reside na complexidade da articulação justamente entre as dimensões vertical e horizontal do conceito. Isso porque, argumenta o autor, “a efetivação das premissas tanto de participação quanto de competição/institucionalização e, ainda mais, os mecanismos de alimentação mútua de ambas são todos igualmente dependentes de condições definidas pela estruturação e pela atuação efetiva da mídia” (2003, p.160). Nesta perspectiva, ao apontar as interfaces entre mídia e *accountability*, o autor assinala o papel preponderante da qualidade da informação no debate sobre a responsabilização dos agentes públicos. Afinal, o cálculo da racionalidade política e as estratégias dos atores políticos consideram o ambiente midiático em suas ações, influenciando a percepção geral em relação ao regime democrático e seus governantes. Da mesma forma, deve-se considerar a inserção da mídia no sistema de *checks and balances* nos regimes presidencialistas, bem como a sua respectiva forma de atuação.

Porto (2011) aponta que, a despeito de coberturas crescentes e cada vez mais dramáticas de casos de corrupção, não se pode afirmar que os escândalos midiáticos levaram à melhoria da *accountability* na política. Em consonância com as considerações teóricas de Pérez-Liñán e Lattman-Weltman, que inclusive integram o quadro de referências teóricas do autor, Porto avança nas especificidades da indústria midiática do Brasil apontando os dilemas do jornalismo *watchdog* no país e as relações que se estabelecem entre jornalistas e fontes que, por sua vez, competem por visibilidade. Portanto, o autor defende a necessidade de se pensar as interações da imprensa com a arquitetura institucional dos sistemas de *accountability*. Desta forma, Porto indica um caminho teórico capaz de situar o papel da mídia no processo de *accountability* do comportamento corrupto.

Retomando as reflexões da obra resenhada, Liñán conclui que as crises presidenciais demonstram o quanto presidentes com poderes virtualmente “irrestritos” em momentos de alta popularidade, muitas vezes, se tornam alvos fáceis quando seu grau de aprovação despenca e protestos em massa consomem seu capital político. O processo de

impeachment emerge como a maneira a mais eficaz de controlar a queda de uma administração eleita. O mecanismo protege a manutenção do regime, mas não impede nem previne novas crises e colapsos de governo. Os golpes militares foram o drama latino-americano do passado, mas, em 2007, Liñán foi taxativo ao prever as crises sem ruptura como o novo desafio para a democracia da região. É, neste sentido, que o livro de Pérez-Liñán pode ser considerado um bom diagnóstico e merece ser revisitado a luz dos novos episódios de impeachment, em especial, se os novos estudos e pesquisas integrarem e aprofundarem o papel da mídia à discussão sobre *accountability*.

Notas

1 Todos os presidentes afastados nos casos estudados por Liñán eram defensores de políticas econômicas neoliberais. Tal fato se constitui em um dos pilares de sua argumentação. As reformas econômicas impopulares que detonaram manifestações contra o governo são consideradas um dos fatores essenciais para abertura de um processo de impeachment pelo Congresso. No entanto, desde a publicação do livro, representantes de governos de esquerda também caíram em virtude da baixa performance econômica. Dentre os exemplos estão Fernando Lugo (Paraguai, 2012) e Dilma Rousseff (Brasil, 2016).

2 Liñán utiliza o referencial teórico de Samuel Huntington (*The Third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, 1991). A primeira onda compreende o período entre 1828 e 1926. A segunda onda vai de 1943 a 1962. A terceira se inicia em 1974. Cada uma das ondas foi seguida por uma onda reversa na qual tiveram lugar regimes não-democráticos.

Referências

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova* [online]. 1998, n.44, pp.27-54.

LATTMAN-WELTMAN, Fernando. *Mídia e transição democrática: a (des)institucionalização do pan-óptico no Brasil* IN ABREU, Alzira Alves de. *Mídia e política no Brasil: jornalismo e ficção*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, PG. 129-183.

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

PORTO, Mauro. *The Media and Political Accountability in Corruption and Democracy*. IN POWER, Timothy. TAYLOR, Matthew. *Brazil: The Struggle for Accountability*. University of Notre Dame Press: Indiana, 2011, pg, 103-124.

A autora

Aline Lima Brandão é doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e professora do Ibmec-RJ. brandao.aline@globocom.com