

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
VIII SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Destino dos presidentes em xeque – Quadro teórico das presidências
interrompidas**

Trabalho preparado para a apresentação do
VIII Seminário Discente da Pós-Graduação
em Ciência Política da USP.

Bruno Martins Pessoa

São Paulo

Maio/2018

Resumo

O sistema presidencialista tem como características marcantes o mandato fixo do presidente, a independência de sobrevivência e legitimidade dual com o Legislativo. Em tese, a saída prematura seria um evento raro e, seus mecanismos, difíceis de serem acionados pelos atores políticos. As variáveis mais comumente tidas como causa para a resultado de remoção presidencial, que vão além do impeachment, são o status minoritário do partido ou coalizão do presidente no Congresso, a mobilização de massa contra o presidente, motivados por escândalos de corrupção que o envolvam diretamente e, uma má situação e condução econômica. O objetivo desse artigo é trazer um balanço dessa incipiente e crescente literatura, discutindo suas controvérsias analíticas, normativas, e expandindo sua discussão para investigações futuras sobre esse fenômeno cada vez mais comum na vida política dos presidencialismos.

Destino dos presidentes em xeque – Quadro teórico das presidências interrompidas¹

Introdução

A literatura dentro da Ciência Política que se dedica ao estudo em perspectiva comparada do presidencialismo travou, nos últimos anos, intensos debates sobre as virtudes e defeitos desse sistema, especialmente em relação ao sistema parlamentarista. Essa discussão chegou ao auge durante a Terceira Onda de democratização que marcou o fim de regimes autoritários, na América Latina e em outras partes do mundo, com a discussão de qual sistema era mais adequado para ser adotado nos países em transição.

A despeito das inúmeras críticas ao presidencialismo, sua adoção na maior parte dos países da Terceira Onda, era justificada pelas características de legitimidade dual, sobrevivência independente dos poderes Executivos e Legislativo e o mandato fixo dos políticos eleitos que deveriam ter como efeito o aumento da estabilidade do governo. O impeachment do presidente, único mecanismo constitucionalmente reconhecido para a saída prematura do cargo, era tido como algo virtualmente impossível, dada sua dificuldade de ativação (LINZ, 1994; SHUGART; CAREY, 1992).

Contudo, ao contrário desse diagnóstico de aumento da estabilidade, testemunhou-se a ocorrência de diversos presidentes da Terceira Onda, popularmente eleitos, que renunciaram ou foram removidos de seus cargos antes do término de seus mandatos, desafiando a definição de mandato fixo do presidencialismo.

Apesar da relevância desse fato, os trabalhos dentro do campo do presidencialismo que focam nesse fenômeno, denominado invariavelmente como *presidential removal* (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014), *presidential failure* (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; MARTINEZ, 2015), *presidential fall* (HOCHSTETLER, 2006), *interrupted presidency* (KIM; BAHRY, 2008;

¹ Esse artigo é uma versão modificada e reduzida do que se tornará o capítulo 1 da minha dissertação. O objetivo geral da dissertação é investigar a cassação de prefeitos pelas câmaras municipais. Por não haver nenhuma pesquisa na Ciência Política que trate do tema, a saída foi recorrer à literatura que trata da remoção presidencial, que inclui o impeachment, o equivalente federal da cassação. Dessa forma, após montar um banco de dados inédito, com a coleta de informação dos casos de cassação de prefeito pela Câmara Municipal dos municípios paulistas entre 1992 e 2012, entrando em contato diretamente com as 645 câmaras, mais os dados oriundos do TSE, testarei as hipóteses levantadas pela literatura de remoção presidencial a fim de verificar quais os fatores que levam o prefeito a ser cassado.

MARSTEINTREDET, 2014b; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; NEGRETTO, 2006; VALENZUELA, 2004) e *presidential breakdown* (HOCHSTETLER, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010) passaram a estudar esses acontecimentos, de uma maneira mais sistemática, somente há poucos anos.

O fenômeno de interesse desses estudos é definido como presidentes eleitos democraticamente que não completaram seus mandatos constitucionais, retirados por mecanismos institucionais, como impeachment, declaração de incapacidade, abandono de cargo, ou que renunciaram mediante pressão por sua saída, sem que haja ruptura democrática. A saída prematura do presidente é descrita na literatura como resultado de uma interação entre fatores institucionais e não institucionais. Há divergências sobre a influência e peso de alguns desses fatores entre os estudos, porém, as variáveis explicativas são, em sua maioria, comuns nestes trabalhos.

O objetivo desse artigo é trazer um balanço dessa incipiente e crescente literatura, discutindo suas controvérsias analíticas e normativas, traçando o quadro teórico, suas fronteiras e expandindo sua discussão para investigações futuras sobre esse fenômeno cada vez mais comum na vida política dos presidentes.

Quadro teórico de remoção presidencial²

A literatura dentro do estudo do sistema presidencialista que se dedica à remoção presidencial surge em meados dos anos 2000, com a obra editada por Baumgartner e Kada (2003b) que inaugura esse debate e analisa o fenômeno pelas lentes do impeachment, no registro da Ciência Política. Antes de 1990, eram raros os casos de presidentes que haviam sido removidos por esse procedimento ou mesmo que enfrentaram tentativas fora dos Estados Unidos³. Essa obra teve por méritos investigar os fatores políticos que afetavam as chances de tentativas de impeachment ao estudar casos ao redor do mundo entre 1990 a 2002, período em que esse mecanismo foi acionado diversas vezes, e, a despeito de sua ênfase em variáveis institucionais, também trouxe à discussão, ainda que de uma maneira marginal, fatores não institucionais que deveriam ser considerados na análise.

² A despeito das multifacetadas nomenclaturas se referirem ao mesmo fenômeno e serem igualmente válidas e intercambiáveis, adotarei ao longo da dissertação a nomenclatura de Pérez-Liñán (2007).

³ Os casos de impeachment, fora dos EUA, foram Equador, 1933 e Panamá, 1955 (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008).

A partir desse trabalho, houve uma gradual transição para estudos analíticos que passaram a olhar uma justaposição de fatores institucionais e não institucionais, que acabaram tornando-se o quadro teórico dominante para se pensar a saída prematura de presidentes. Ademais, os trabalhos subsequentes passaram a ter como maior foco os países da América Latina, devido ao maior número de ocorrências na região⁴.

Na medida em que a literatura se desenvolvia e ampliava seu escopo, percebeu-se que muitos desses casos não se enquadravam na categoria institucional de impeachment. A produção científica da área, já no início da expansão do campo, chegou à conclusão de que as causas do impeachment e de outras formas de remoção, como a renúncia mediante pressão ou declaração de incapacidade, eram similares o suficiente para serem tratadas como um único fenômeno mais amplo, a remoção presidencial. As diferentes formas de saída do presidente se davam por questão contingencial e de expediente à disposição dos atores políticos. (HOCHSTETLER, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O pano de fundo dessa literatura, numa visão mais ampla, é a análise das remoções presidenciais como casos desviantes da definição clássica de presidencialismo e o ponto de partida é a obra seminal de Juan Linz (1978). Em um contexto em que as rupturas democráticas eram regra na América Latina, Linz iniciou o debate sobre o presidencialismo, com críticas referentes às características do sistema, quais sejam, o mandato fixo e eleições diretas e independentes do Executivo e Legislativo, que dariam legitimidade democrática dual entre os poderes. Dessa configuração institucional também derivaria falta de incentivos para a cooperação entre o presidente e o parlamento. Ademais, o sistema presidencialista multipartidário seria mais propenso a presidentes minoritários e, somando-se aos fatores acima descritos, não haveria solução democrática para impasses entre os poderes, sendo necessário recorrer a instrumentos não constitucionais, o que levaria à quebra da democracia.

O diagnóstico de Linz sobre os defeitos do sistema presidencialista aumentarem as chances de ruptura democrática –amplamente debatido e criticada na literatura – não se confirmou. De 1978 a 2006, 30% dos presidentes eleitos democraticamente no mundo enfrentaram crises e pressões pelas suas saídas do cargo e 12% falharam em cumprir integralmente seus mandatos, com novos casos surgindo após esse período

⁴ Para exceções, ver KIM, 2014; BAUMGARTNER; KADA, 2003, HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009

(HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM; BAHRY, 2008; MARTINEZ, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Contudo, o regime democrático permaneceu intacto, com raras exceções. Passou-se a ter, conforme termo cunhado por Pérez-Liñán (2007, 2014), uma “nova instabilidade política” com a remoção ou saída de presidentes de seus cargos, mas com a manutenção da democracia, em contraposição à “antiga instabilidade” que resultava na quebra da ordem democrática e a instauração de regimes autoritários.

Porém, o modelo teórico de Linz (1990, 1994, 1978), e da literatura que tratou do tema depois dele (MAINWARING; SHUGART, 1997; SHUGART; CAREY, 1992), que apontava os problemas vindos do desenho institucional do presidencialismo, foi transportado para os estudos de remoção presidencial por parte dos pesquisadores a fim de explicar essa nova instabilidade. Se o mau funcionamento e performance das instituições no sistema presidencialista para a implementação e solução de conflitos levariam à ruptura democrática, as causas para a remoção presidencial também derivariam dos vícios do presidencialismo, apesar de se tratarem de fenômenos distintos. (HOCHSTETLER, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 2; MARSTEINTREDET, 2014a; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; VALENZUELA, 2004).

A pergunta, então, passou a ser: o que faz um presidente ser vulnerável à remoção presidencial? O primeiro movimento da literatura é analisar o surgimento de pré-condições necessárias que ameacem o chefe do Executivo e desestabilizem o governo, gerando uma crise que leve aos chamados desafios. Desafio é definido como ação concreta para convencer o presidente a renunciar ou forçar sua saída do cargo antes do término do mandato. Nesse cenário de saída prematura do presidente com a manutenção do regime democrático, houve uma troca de papéis quanto ao autor do desafio. Com a retirada dos militares do jogo político, os atores que levam os desafios ao presidente passam a ser civis. Sua origem, então, pode ser da sociedade civil ou da legislatura, o que faz com que o desafio seja caracterizado como institucional, protestos de rua ou uma combinação a partir de uma interação entre eles (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 2).

Para que os desafios sejam lançados pelos atores civis, se faz necessária a presença dos fatores institucionais e não institucionais que aumentam o risco de remoção presidencial, porém o sucesso – com a saída do presidente – ou a falha – com a

manutenção do mandato – do desafio depende do grau de variação desses fatores. A partir desse ponto, é possível vislumbrar, grosso modo, dois tipos de perspectivas empregadas para explicar o fenômeno, que se diferenciam na ênfase quanto ao peso desses fatores no resultado. Parte da literatura destaca as variáveis institucionais como as mais importantes para a remoção do presidente, enquanto a outra parte atribui maior peso às variáveis não institucionais, como o papel dos protestos de rua, por exemplo.

Podemos dizer que as variáveis institucionais afetariam a capacidade dos atores de irem contra o presidente, enquanto as variáveis não institucionais afetariam suas motivações (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009). Vejamos então quais são essas variáveis e de que forma elas atuam.

Fatores Institucionais e Não Institucionais

Segundo a literatura, uma das motivações dos atores civis para lançarem mão de desafios ao presidente é a descoberta de escândalos políticos. Escândalos são definidos como eventos noticiados que revelam episódios de corrupção ou abuso de poder pelas autoridades públicas. Essas alegações podem afetar a legitimidade presidencial, desviam a atenção da agenda de governo e possibilitam a parlamentares opositoristas ou aliados insatisfeitos subsídios para iniciar investigações legislativas contra o presidente, forçando-o a dar atenção ao problema enfrentado. Os escândalos gerariam na população um sentimento de indignação, que passa a dar suporte ou a demandar investigações das autoridades sobre os casos revelados (HOCHSTETLER, 2006; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Para terem esse efeito, os escândalos dependeriam da exposição sistemática da mídia. Esse fator varia de acordo com o grau de liberdade, independência, profissionalização e incentivos dos meios de comunicação para aprofundar-se nas investigações e fazer uma cobertura dos eventos. Isso dependeria do grau de institucionalização da democracia (KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. intro; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Fatores econômicos também são considerados nas análises. A má performance econômica também é considerada como fator de risco à manutenção do cargo do chefe do Executivo. Um declínio do crescimento econômico, associado às vezes com a adoção

de políticas econômicas de cunho neoliberal, com a queda nos padrões de vida e de consumo e o aumento das desigualdades sociais tenderia a afetar o apoio ao presidente, visto como o responsável pela implementação e condução da economia. (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 2; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Contudo, dentro dessa literatura, o fator não institucional mais destacado é a mobilização social, com protestos de rua voltados diretamente contra o presidente. Os protestos poderiam diminuir a força presidencial mostrando à elite política que o presidente perdeu suporte da sua base de apoio popular e que sua legitimidade adquirida nas urnas está abalada (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. intro; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Em relação aos fatores institucionais, o destaque maior e ponto comum aos trabalhos do campo é o status legislativo de cadeiras controladas pelo partido do presidente ou sua coalizão partidária como fator de risco para a manutenção do cargo (HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; MARTINEZ, 2015; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2014, 2007; VALENZUELA, 2004). A falta de uma maioria estável no Congresso aumentaria as chances de conflitos e entraves entre os poderes tornando a posição do presidente frágil em relação às crises e desafios que possam surgir para sua permanência como chefe do Poder Executivo. Nesse cenário, os parlamentares teriam poucos incentivos para colaborar e proteger o presidente.

Se a falta de apoio amplo no Congresso é uma variável que afeta os riscos de queda do presidente, a literatura de remoção presidencial passou a considerar a fragmentação partidária como variável que traria riscos à manutenção do mandato presidencial. A fragmentação do sistema partidário diminuiria as chances do partido do presidente controlar a maioria das cadeiras, havendo necessidade de negociação contínua e aumento dos custos para manter a coalizão, além de abrir a possibilidade para uma oposição majoritária (KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 2; NEGRETTO, 2006).

Dissemos que a forma de remoção presidencial pode variar por questão de contingência e de expediente. Nesse último caso, a atenção dos trabalhos do campo se

volta para os institutos previstos no desenho constitucional, como o impeachment, a declaração de incapacidade e o abandono do cargo. Essas formas de remoção são iniciadas exclusivamente pelo Congresso. Os procedimentos para a ativação e efetivação dessas ferramentas legais, como a quantidade de votos necessários para remover o presidente – quanto maior o patamar de votos necessários, maior a dificuldade de remoção –, foram trazidas pela literatura como fator institucional que afetaria a variável dependente.

Quando há remoção presidencial, em regra, as constituições presidencialistas preveem a linha sucessória em caso de vacância do cargo, normalmente cabendo esse papel ao vice-presidente. Dessa maneira, em especial quando o desafio parte do Legislativo, a figura de quem assume o cargo possui importância estratégica para os atores. Linz (1990) afirmava que havia um risco ao regime democrático presidencial quando presidente e vice eram de partidos distintos e quando essa união se dava sem consideração da governabilidade e estabilidade. Assim, a figura de quem assume é fator importante na motivação de proteger ou abandonar o presidente na presença de demandas por sua retirada (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. conclusion).

À luz dos fatores apresentados até esse momento, vemos que o presidente é, ao menos em parte, responsável pelo seu próprio destino. As estratégias adotadas por ele ao lidar com crises e desafios devem ser consideradas como variável independente. As respostas dadas pelo presidente frente aos protestos de rua e a maneira escolhida para o relacionamento com o Congresso podem ser resumidas das seguintes formas: a) confronto; b) negociação; e, c) isolamento. Um presidente mais aberto ao conflito e ao isolamento teria mais chances de ser removido do que um presidente disposto a negociar com os desafiantes (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Em menor grau na literatura, alguns trabalhos no campo ainda acrescentam como fator institucional a distribuição de poderes entre o presidente e o Legislativo. Segundo esses autores, que buscaram em Shugart e Carey (1992) esse modelo, quanto mais poderes o presidente tiver em relação ao Congresso, menos disposição ele teria em buscar acordos e compromissos com o Legislativo, o que aumentaria a probabilidade de conflitos e crises e, por conseguinte, as chances de remoção presidencial (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; MARTINEZ, 2015).

A variação do grau de suporte à disposição do presidente, seja com sua *constituency* ou no Legislativo, parece dar a tônica do sucesso ou falha dos desafios. Contudo, as pesquisas de remoção presidencial não se atentaram para a importância do apoio eleitoral ao presidente. Dado o leque de fatores levados em consideração, não é de se estranhar que a remoção presidencial seja tida como um evento complexo e difícil de ser totalmente capturado por modelos estatísticos, devido ao número baixo de casos e também pelas diferentes maneiras que as variáveis institucionais interagem com variáveis não institucionais. Nem mesmo os estudos qualitativos do campo foram capazes de estabelecer em definitivo um mecanismo causal convincente que captasse essa interação de fatores que levaria ao fenômeno de interesse. Como consequência, a literatura não chegou a um consenso ou resposta satisfatória sobre a discussão acerca dos efeitos dessas variáveis e qual delas têm maior peso quanto ao perigo da saída antes do término do mandato presidencial.

De que forma, então, esses fatores elencados acima afetariam as chances de sobrevivência do presidente? Alguns desses fatores não são suficientes para gerar a remoção presidencial, mas são necessários para criar condições desfavoráveis para o presidente ao aumentarem os riscos de saída prematura do cargo.

Ao analisar o papel dos escândalos de corrupção, parte da literatura afirma que, mesmo quando ainda restritos às figuras dentro da administração do Executivo, enfraquecem e corroem a credibilidade do governo, que passa a ter que lidar com esse problema, desviando o foco de ações governamentais cruciais e, ao atingir diretamente a figura do presidente, faz com que haja uma progressiva perda de aprovação pública. A perda de aprovação de um governo é um fenômeno comum, porém o nível de deterioração é maior nos casos de desafios e remoção (KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Os escândalos, por vezes, unem o Congresso e a sociedade civil para desafiar o presidente quando há evidências claras e sólidas que o envolvam diretamente. Quanto mais politicamente efetivo for o caso revelado ao público, ou seja, quanto mais indignação pública o caso trouxer, maiores são os riscos ao presidente. Diante de fortes evidências de corrupção, o Congresso aciona seus poderes de investigação e, nesse cenário, a escalada de descontentamento público dá combustível para desafios como protestos de rua que pedem a saída do presidente e/ou a tentativas de impeachment por legisladores opositores que, ao constatar sua fragilidade veem os custos de enfrentamento

reduzidos. (BAUMGARTNER; KADA, 2003a; HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Contudo, a importância dos escândalos de corrupção como variável explicativa no surgimento de desafios, sejam da sociedade civil ou do Congresso, depende de outros fatores. Alguns trabalhos do campo mostram que um caso isolado de corrupção é improvável de gerar uma crise de opinião pública. Para isso, é necessária uma exposição sistemática que não se dá pelo acaso. Depende-se do papel da mídia na divulgação, e às vezes de investigação, dos fatos que envolveriam corrupção e malfeitos do presidente e de pessoas próximas a ele. Algumas pesquisas argumentam que essa função desempenhada pela mídia varia de acordo com grau de profissionalização, liberdade de imprensa e o desenvolvimento de normas profissionais voltadas para um jornalismo investigativo. Esse conjunto de condições que seria afetado pelo grau de maturidade da democracia para garantir as condições necessárias de desenvolvimento dos meios de comunicação (BAUMGARTNER; KADA, 2003a; KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. intro; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

A mídia não atua isolada do contexto político em que se encontra. Editores e meios de comunicação em massa seguem considerações estratégicas e tendem a engajar investigações de escândalos em administrações fracas e em cenários de baixa aprovação presidencial. Da mesma forma, políticos opositores se aproveitam dessa debilidade do presidente e sua administração para vazarem à mídia informações sensíveis das investigações institucionais, resultando em uma retroalimentação desses fatores. A taxa de aprovação cai em decorrência da exposição sistemática de escândalos de corrupção, enfraquecendo a administração e encorajando a mídia e opositores a trazerem novas informações e casos ao conhecimento público, gerando essa exposição sistemática (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Apesar disso, os escândalos de corrupção e da cobertura da mídia sobre esses eventos são apontados por parte da literatura como fatores capazes de aumentar as chances de ocorrerem desafios ao presidente, mas apenas em menor grau afetam as chances de remoção presidencial. Alguns resultados de pesquisas do campo mostram que há forte relação entre escândalos de corrupção e o aparecimento de desafios ao presidente, porém essa relação diminui ou torna-se irrelevante na remoção presidencial ao verificar-se a distinção entre presidentes que saíram prematuramente do cargo e entre aqueles que

sobreviveram ao desafio (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

Esses fatores só influenciariam nos desafios vindo das ruas na medida em que são capazes de encorajar mobilizações sociais para protesto contra o presidente e, mesmo assim, a relação entre escândalos de corrupção, expostos sistematicamente pela mídia, e protestos de rua não se dá de forma direta. O espaço entre a insatisfação popular e a mobilização é preenchido ou não pela variedade de recursos presentes na sociedade, como organizações sociais e mobilizadores capazes de canalizar essa insatisfação em protestos. Ou seja, onde já há essa estrutura mobilizadora, como sindicatos, grupos classistas, sociedade civil organizada, união de estudantes, as chances de haver protestos contra o presidente aumentam (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Da mesma maneira, a despeito da corrupção e abuso de poder serem previstos legalmente como infrações passíveis de impeachment do presidente, se não houver um ambiente propício no Legislativo que permita um comportamento proativo dos parlamentares – nesse caso, o status minoritário do presidente no Congresso –, haverá apenas um aumento nas chances de haver tentativas de remoção por essa via, mas seu impacto no sucesso do impeachment é menor (KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Outros trabalhos da área discordam dos efeitos dos escândalos ao argumentar que presidentes podem pagar alguns custos políticos por serem envolvidos em casos de corrupção, mas ser forçado a deixar o cargo não é um deles. Embora haja casos de presidentes que foram removidos devido à escândalos de corrupção, encontramos muitos outros que conseguiram sobreviver no cargo a despeito de se verem envolvidos em casos desse tipo⁵. A habilidade de sobreviver às acusações depende de um número de fatores, como a credibilidade da fonte, a magnitude da infração e o tamanho da base do presidente no Congresso. Porém, o grau de liberdade da mídia não teria nenhum peso na saída do presidente (KIM; BAHRY, 2008; MARTINEZ, 2015).

A avaliação divergente do impacto dessas variáveis na remoção presidencial dentro da literatura prossegue em relação ao debate do peso da variável econômica. A

⁵ Alguns exemplos de presidentes que foram removidos envoltos em caso de corrupção são Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993) e Fernando Collor de Mello (Brasil, 1992). Já alguns exemplos de presidentes que sobreviveram aos escândalos de corrupção, temos Ernesto Samper (Colômbia, 1996) e Ménem (Argentina, 1999).

economia é um fator que sempre foi considerado relevante nas análises de sobrevivência do regime democrático. A forte correlação entre o nível do PIB per capita e a porcentagem de regimes que são democráticos fez com que as pesquisas de remoção presidencial dessem atenção a essa variável e seus possíveis efeitos sobre a probabilidade do presidente sobreviver no cargo. Os resultados de alguns trabalhos corroboraram o pensamento intuitivo de que presidentes de países ricos possuem mais chances de concluir seus mandatos do que suas contrapartes (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 2)

As pesquisas do campo mostram que o fator econômico tem impacto no surgimento de desafios vindo das ruas, ou seja, protestos em forma de mobilização social, mas não tem influência no surgimento de desafios de origem institucional (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Uma má performance econômica, mais especificamente os seus efeitos decorrentes, como o aumento do desemprego, queda na renda e aumento nas desigualdades, afetam negativamente a popularidade do presidente. Justamente por isso, algumas pesquisas chegaram à afirmação que a implementação de reformas econômicas neoliberais significava um risco para a permanência do presidente no cargo (HOCHSTETLER, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Durante os anos 1990, testemunhou-se uma onda de tentativas de impeachment de presidentes democraticamente eleitos no mundo, em particular na América Latina, e, na mesma época, houve também a adoção de políticas econômicas neoliberais por parte de diversos países, gerando intensos conflitos políticos e econômicos que culminaram em perda de legitimidade de governos e desaprovação pública. Contudo, a ideia de que reformas econômicas neoliberais afetariam a sobrevivência dos presidentes foi logo descartada. Parte da literatura constatou a presença de contrafactuais, com presidentes que implementaram essa bandeira econômica em seus governos e não sofreram desafios e com presidentes que, mesmo recuando em implementar propostas neoliberais, sofreram desafios e, posteriormente, foram removidos. Políticas econômicas neoliberais afetam a taxa de aprovação presidencial, mas isso não significa que tenham impacto na remoção presidencial (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. conclusão, 4; VALENZUELA, 2004)

Parte da literatura argumenta que o fator econômico, mensurado na maioria das vezes pela variação do PIB per capita, teria o mesmo papel dos escândalos de corrupção

ao fazer com que o presidente perca o apoio de sua *constituency*. Uma fraca performance na economia ou a adoção de medidas econômicas impopulares tem um alto custo político para o governo com a erosão de sua taxa de aprovação. O presidente, como chefe de governo, é visto como o responsável pela implementação e gestão econômica. Dessa forma, a má performance da economia alimentaria uma insatisfação na população ao reduzir o padrão de vida, aumentar as desigualdades e afetar a capacidade de ação governamental com a redução no orçamento, aumentando assim o risco de remoção presidencial (HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 3; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

A maior parte das mobilizações sociais tem como causa o descontentamento com a economia. Porém, da mesma maneira que os escândalos, o fator econômico não levaria diretamente aos desafios vindo das ruas. Assim como a exposição sistemática de casos de corrupção, a deterioração da economia gera uma queda nas taxas de aprovação do governo, mas isso só afetará as chances de sobrevivência do presidente se também for capaz de traduzir esse descontentamento em mobilizações sociais, com protestos de rua que dependem da mesma estrutura mobilizadora descrita acima nos casos dos escândalos de corrupção (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O fator econômico funcionaria, tal qual os escândalos, como um gatilho para a insatisfação da sociedade, ocasionando os protestos e enfraquecimento do presidente. Seu impacto nos desafios institucionais, contudo, não são significantes. As chances de tentativas de impeachment e seus desdobramentos não são afetados por essa variável. Apesar do presidente ser responsável pela economia, o Congresso também pode ser responsabilizado pela população e, ademais, os parlamentares têm dificuldades em enquadrar falhas econômicas como ofensas passíveis de impeachment (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Algumas pesquisas do campo, porém, divergem quanto ao peso dado à economia para a saída prematura do presidente. Esses trabalhos (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 4, conclusão) argumentam que o contexto econômico que caracteriza a maior parte das remoções presidenciais não são um problema *per se*, mas sim a forma como a questão econômica é gerida pelo governo que é capaz de criar insatisfação popular, enquanto Martínez (2015) vai além ao afirmar que a performance econômica não tem

nenhum impacto na remoção presidencial quando se incorpora na análise o tempo em que um país está sob o regime democrático. O aumento do número de anos sob a democracia faz com que a economia perca significância nos desafios e remoções.

Não obstante, encontramos problemas econômicos em diversos países presidencialistas em que seus presidentes completaram seus mandatos sem maiores dificuldades. Outra consequência seria a imunidade que presidentes acusados diretamente em escândalos de corrupção e abuso de poder desfrutariam contra a remoção presidencial, se tivessem um desempenho econômico satisfatório, enquanto presidentes que não estivessem envolvidos em nenhum malfeito estariam mais vulneráveis quando a economia estivesse em declínio (KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O surgimento de desafios, populares ou institucionais, mostra que o descontentamento com a figura do presidente é resultado de um quadro complexo de causas. Pode ser uma resposta legítima à casos de corrupção, o descontentamento com uma política pública ou mesmo manipulação da mídia num contexto de crise governamental. Como também pode ser uma convergência de todos esses fatores de uma só vez. Quando os desafios são oriundos das ruas, esses fatores são o combustível, a motivação para a desaprovação popular que pode se converter em protestos massivos e prolongados contra a permanência do presidente.

O protesto de rua demandando a saída do presidente é o fator em que as divergências e debates na literatura geram maior discussão quanto ao peso dessa variável na remoção presidencial. É precisamente neste ponto em que podemos falar na existência de duas perspectivas, uma com ênfase na importância chave das variáveis institucionais para a saída prematura de presidentes e a outra, contra essa visão mais institucionalista, que argumenta que nenhuma remoção presidencial acontece sem a presença de mobilização social. Apesar da visão institucionalista reconhecer o papel desempenhado pelos protestos, ainda não há um consenso nesse debate.

Hochstetler (2006), uma das principais autoras e expoente dessa perspectiva a enfatizar a importância da mobilização pública contra o presidente, faz uma crítica aos estudos sobre presidencialismo ao afirmar que esses trabalhos voltam sua atenção apenas para a discussão institucional para explicar resultados políticos e pouca importância dão à relação Estado-sociedade, apesar de uma das características centrais do sistema presidencialista é o mandato recebido pelo presidente decorrente de uma eleição popular.

Seu argumento, portanto, é para olhar além das instituições para se entender a remoção presidencial.

Os protestos de rua seriam o principal fator para a remoção presidencial. Seu papel teria substituído aquele desempenhado pelo poder militar nas rupturas democráticas, constituindo-se num “novo poder moderador” dentro dos novos regimes democráticos civis (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Para a perspectiva de enfoque nas variáveis não institucionais, nenhum desafio foi bem sucedido sem a presença de protestos que envolvessem a elite política e a população demandando a saída do presidente. Os desafios advindos das ruas, via protestos de massa, mais especificamente sua presença ou ausência, determinariam o destino do presidente. (HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Esses protestos contra o presidente seriam uma resposta diante da frustração com má situação da economia e/ou o resultado de indignação com o surgimento de escândalos políticos, demonstrando a indisposição popular de esperar até a próxima eleição para a troca de comando no Executivo. A mobilização social face aos casos de corrupção e abuso de poder pelo presidente também afetaria a motivação dos parlamentares ao dar suporte ao Congresso para avançar ou iniciar investigações e também fazer com que seus membros avaliem os custos políticos de proteger ou abandonar o presidente (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Como dito acima, para que essa insatisfação popular se converta em protestos, a existência de estruturas mobilizadoras capazes de canalizar esse sentimento em protestos é uma condição indispensável. O nível de organização, infraestrutura, o histórico e tradição em protestos passados e a rede de mobilização dos sindicatos, organizações classistas, Igreja, união de estudantes, explicam a força dos protestos de rua. O poder dos mobilizadores afeta as chances de sucesso do desafio uma vez que nenhum presidente foi removido diante de uma mobilização de menos de 10.000 pessoas. Em contextos de baixa institucionalização e de uma administração fraca que contribui para gerar uma crise de governabilidade, a sociedade civil passa a deslegitimar o governo e não confiar em sua capacidade de administrar e por isso o papel dos protestos de rua acaba sendo determinante para o desfecho do desafio, na visão dessa perspectiva não institucional

(HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 4; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

As mobilizações podem adquirir um caráter violento, aumentando a incerteza do cenário político. Diante da escalada de violência, resta ao presidente poucas opções de respostas. Por um lado, se sua atitude é de inércia, isso seria um indicativo de falta de condições de permanecer no cargo. Paradoxalmente, presidentes que se veem ante uma massiva mobilização social e respondem com força letal com a intenção de defender seu cargo a qualquer custo são mais prováveis de serem removidos.

As análises demonstram que não se trata de qualquer manifestação popular que leva ao sucesso dos desafios presidenciais. Greves e outras mobilizações com demandas mais difusas, como a insatisfação com uma política pública não afetam as chances de sobrevivência do presidente. A mobilização social para ter sucesso deve se voltar diretamente contra o presidente e deve ser capaz de formar uma grande coalizão popular entre a classe média e setores populares. Quando não há a mobilização de amplos setores da sociedade, os protestos de rua fracassam na remoção do presidente (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM; BAHRY, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

Para essa perspectiva, amplos protestos populares geram a instabilidade presidencial e são o fator determinante para o sucesso dos desafios, especialmente quando ligados a um ativismo legislativo. Os protestos forçariam o Congresso a atuar de maneira reativa e mudaria os cálculos dos atores políticos diante da pressão das ruas ou apoiariam uma iniciativa de legisladores que atuam contra o presidente, tornando a manutenção de aliados mais custosa e aumentando as chances de sucesso dos desafios institucionais (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Hochstetler (2006) chega a afirmar que mobilizações sociais podem ser fortes o suficientes para levar a remoção presidencial sem sequer depender do Congresso. Contudo, Pérez-Liñán (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014), numa visão mais comedida, afirma que os desafios vindos da sociedade civil são uma força considerável na remoção presidencial, mas seu impacto é mediado pela lealdade dos legisladores ao presidente que podem protegê-lo a despeito da mobilização popular.

Fica claro que para a corrente que enfatiza o peso das variáveis não institucionais a sequência de eventos é iniciada por fatores como escândalos e má performance

econômica que levam aos protestos de rua organizados pela sociedade civil e a atuação dos fatores institucionais viria num segundo momento, como a atuação de parlamentares disposto a proteger ou atacar o presidente, o que dependeria, do status do partido ou coalizão do presidente no Legislativo e dos fatores que influenciam a construção e manutenção desse apoio.

A diferença da sequência causal e interação dos fatores institucionais e não institucionais parece ser um dos motivos (mas não o único) que levam a discordância dos pesos das variáveis no resultado da remoção presidencial dentro da literatura. A perspectiva que enfatiza os fatores institucionais reconhece a influência e o papel desempenhado pelos protestos de rua, porém afirmam que é a ação legislativa e não a mobilização social a principal força para o colapso de administrações presidenciais. Os protestos de rua seriam o último fator dentro da corrente de eventos, após a falha no relacionamento Executivo-Legislativo (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. conclusion, 4; MARTINEZ, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Para esses autores, quando a insatisfação com o governo atinge as ruas, significa que a coalizão do presidente já não garante a estabilidade política, levando ao imobilismo do governo. Algumas crises, que levam ao surgimento de fatores que aumentam o risco de saída prematura do presidente, poderiam ser resolvidas sem maiores consequências se houvesse cooperação entre os atores políticos. O fim prematuro da administração sinalaria uma ruptura extrema na cooperação entre presidente e Congresso, com os protestos de rua tendo um papel reativo à crise presidencial ante fraca performance da administração, aumentando as chances de remoção presidencial (HOCHSTETLER, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 4, 2; MARTINEZ, 2015; NEGRETTO, 2006; NOVARO, 2015).

Nesse cenário, a capacidade do presidente de manter o apoio partidário no Legislativo faria com que ele fosse capaz de sobreviver aos desafios. Parlamentares leais tendem a se posicionar contra pedidos de impeachment e garantem apoio público contra pedidos de renúncia, aumentando os custos políticos das manifestações e garantindo a sobrevivência do presidente, mesmo diante de um fator desestabilizador (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. concl; MARTINEZ, 2015; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014). Outro ponto importante para a perspectiva que enfatiza a importância dos fatores institucionais é a existência de contrafactuais. Há casos de

presidentes que foram removidos sem que houvesse manifestações nas ruas⁶ (KIM; BAHRY, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

A própria ideia de protestos de rua como fator desequilibrante e ao tratar essa variável como “novo poder moderador” e condicionar o comportamento das instituições é questionada. É difícil escapar da imagem de políticos experientes e estruturas partidárias tradicionais atuando para ativar suas próprias estruturas de mobilização para transformar a indignação pública em protestos, capitalizando esse movimento para seus próprios interesses (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. conclusion; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Não apenas o apoio partidário no Legislativo afeta o peso dos protestos contra o presidente como também o nível de maturidade da democracia. Os protestos de rua perdem força quando controlado pelo “estoque democrático”, quando aponta um alto nível institucional da democracia e o mais tempo passado sob esse regime (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. conclu; MARTINEZ, 2015). O baixo nível de institucionalização faz com que comportamentos não colaborativos generalizem, contribuindo com o surgimento de forças com capacidade de mobilizar a insatisfação popular em protestos voltados contra o incumbente (NOVARO, 2015).

Se presidentes podem sobreviver aos desafios mediante o apoio de parlamentares leais e a saída presidencial é afetada principalmente pelo fator institucional, as variáveis que afetam a cooperação entre o Executivo e Legislativo se tornam chaves para o entendimento do fenômeno. Em países presidencialistas, Executivo e Legislativo regularmente estão em confronto em questões de políticas públicas, negociando e desafiando um ao outro, fazendo ou não acordos sobre essas questões. Isso é a política normal em que grupos opostos buscam acordos de compromisso e não geram uma crise. Crises presidenciais se referem à casos extremos de conflitos Executivo-Legislativo em que o comportamento colaborativo das partes se torna impossível e cada poder tenta remover o outro. Sem a ruptura democrática, é impossível a dissolução do Congresso, o que faz com que crises presidenciais terminem inevitavelmente com o Legislativo

⁶ O presidente paraguaio Fernando Lugo sofreu um processo de impeachment concluído em 48 horas que determinou sua saída do cargo, sem que houvesse nenhuma manifestação contrária a sua permanência, em junho de 2012 (PÉREZ-LIÑÁN, 2014)

prevalecendo ante o presidente (MARTINEZ, 2015; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Por essa razão, a literatura é unânime ao apontar o status minoritário do partido ou coalizão do presidente no Congresso como um fator desequilibrante para sua sobrevivência. O governo minoritário, em tese, aumentaria as chances de conflito e de travamento da agenda política sempre que a presidência e Congresso fossem controlados por partidos diferentes e sistemas eleitorais multipartidários estariam relacionados a esse cenário (CHEIBUB, 2002, 2007; LINZ, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997). Isso tornaria o custo de manter o apoio legislativo necessário nos casos de desafios elevado por haver uma falta de incentivo na cooperação.

Contudo, as pesquisas no campo mostraram que o status minoritário do presidente no Congresso e a fragmentação partidária por si só não aumentariam os risco de remoção presidencial. A fragmentação partidária não impacta nas chances de remoção presidencial, pois presidentes tendem a formar coalizões majoritárias para governar, chamando outros partidos para compor os ministérios, dividindo a administração entre aliados que garantam o apoio e aprovação de pautas importantes ao Executivo. Nessa mesma linha, a afirmação que um descompasso entre os poderes do presidente e do Legislativo faria com que o presidente tivesse menos incentivos em buscar o apoio no Congresso se mostra sem efeito para a remoção presidencial. A literatura de presidencialismo mostrou que os poderes extraordinários do presidente garantem a ele o poder de controlar a pauta, resolver conflitos verticais e criam incentivos para partidos unirem-se ao governo (FIGUEIREDO, 2007; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; MARTINEZ, 2015; POWER, 2010).

Mesmo sem conseguir formar um governo de coalizão, governos divididos não levariam necessariamente ao entrave entre Executivo e Legislativo quando a oposição controla um número suficiente de cadeiras capaz de sustar o veto presidencial e assim aprovar leis de suas preferências. Nesse cenário, caberia ao presidente somente abrir negociações com o Congresso de forma a garantir apoio às suas preferências (CHEIBUB, 2002, 2007). Negretto (2006) mostra que mesmo coalizões minoritárias não trazem necessariamente risco ao presidente quando consegue-se manter o controle do partido médio e o partido de veto. O partido médio é aquele em que a lei desejada pelo Executivo encontra-se no meio da preferência entre diferentes oposições no Congresso, de tal forma que o presidente não tem como perder. Já o partido de veto é aquele que consegue manter

o veto do presidente contra leis que não são do seu interesse. Apenas ao perder o apoio desses partidos, o presidente estaria em uma situação que seu status minoritário aumentaria os riscos de remoção numa crise presidencial.

O fim prematuro do mandato sinalizaria a ruptura completa da cooperação entre o Executivo e Legislativo. Parlamentares são atores políticos estratégicos. A decisão de apoiar ou abandonar o presidente depende dos incentivos que cada ação vai gerar. Para sobreviver aos desafios vindo das ruas ou de parlamentares opositores, o presidente deve ser capaz de formar o que Pérez Liñán (2007, 2014) chamou de “escudo legislativo”. Esse escudo é formado por um número de parlamentares capazes de vetar a remoção presidencial por via institucional como o impeachment. Remoções desse tipo requerem um patamar de votação com maiorias qualificadas, devido ao seu caráter essencialmente político (BAUMGARTNER; KADA, 2003). Ao manter aliados em número suficiente, o presidente reduz as chances de remoção, mesmo diante de evidências de escândalos de corrupção. Os aliados também garantem que investigações mais profundas não aconteçam, evitam exposição na mídia e aumentam as dificuldades para os protestos de rua (KIM; BAHRY, 2008; MARTINEZ, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

A manutenção e apoio do “escudo legislativo” não se baseia apenas em questões partidárias, mas também na estratégia adotada pelo presidente em sua relação com o Congresso. Presidentes que não cultivam desde o primeiro dia de mandato sua base de apoio, estão em posições delicadas para confrontar desafios. O presidente pode optar por se isolar em relação ao Congresso quando tenta implementar políticas públicas ignorando os parlamentares. Outra estratégia é o confronto quando o presidente vai a público e abertamente desafia o Legislativo a impor sua agenda, esperando angariar apoio mobilizando a opinião pública e forçando o Congresso a se submeter a sua vontade. Presidentes que tendem a negociar com sua base aliada, possuem mais chances de sobrevivência (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Se não há cooperação entre o presidente e o Congresso, quando surge um desafio, a figura do vice-presidente acaba tendo um papel relevante, pois ele é o próximo presidente, dentro da linha sucessória. Parlamentares irão avaliar se quem assumir poderá colaborar e atender as preferências do Legislativo. O vice, vislumbrando assumir o cargo, pode trabalhar para esvaziar a coalizão do presidente quando a relação é conflituosa entre eles. Políticos insatisfeitos não farão esforço para proteger o presidente perante os desafios, sejam das ruas ou institucionais e o aumento do custo de apoio faz com que

aliados estratégicos passem para a oposição a fim de garantir suas carreiras políticas (KIM, 2014; MARTINEZ, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Debate normativo e divergência de conclusões – Otimistas x Pessimistas e Visão Institucionalista x Visão Não Institucionalista.

Encontramos dentro da literatura ao menos três debates não resolvidos sobre a remoção presidencial. A primeira, mais analítica, é sobre qual fator tem mais importância e constitui no grande perigo à sobrevivência dos presidentes, a pressão vinda das ruas ou o fator institucional? As duas últimas, essencialmente normativas, são se a saída do presidente é a solução para uma crise ou apenas o seu agravamento e se a remoção presidencial é boa ou ruim para a democracia?

A principal razão para a divergência desses debates ocorre porque os trabalhos do campo tratam os casos de remoção presidencial como iguais, quando na verdade verifica-se uma considerável heterogeneidade em variáveis importantes. As pesquisas assumem antecedentes e resultados similares ao longo dos casos, com o problema agravado pelo relativo número baixo de casos existentes que dificulta a análise dos efeitos causais médios das variáveis e as consequências após a saída do presidente. Ao assumir precondições similares, as pesquisas não se atentaram para duas variáveis importantes, a motivação da oposição em desafiar o presidente e seu grau de aderências as regras democráticas (MARSTEINTREDET, 2014a; NOVARO, 2015).

A remoção presidencial é um fenômeno essencialmente político e representa uma batalha entre os desafiantes e o presidente com ataques que visam deslegitimar o incumbente e com sua reação ao defender seu cargo. Como vimos, os fatores que aumentam os riscos de remoção presidencial não são, muitas vezes, suficientes para o resultado, mas são necessários. Para os desafios institucionais, a única ferramenta constitucional prevista no presidencialismo é o impeachment, com poucas exceções⁷. O impeachment é inegavelmente político, pois quem decidirá o destino do presidente são parlamentares. Porém, para sua ativação, os opositores dependerão de um comportamento ilegal ou inconstitucional do presidente. Se a motivação principal do desafio for um desvio de conduta ilegal passível de impeachment, é provável que as instituições tenham

⁷ Como a declaração de incapacidade no Equador

um papel de maior peso na remoção do que os protestos de rua (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET, 2014a; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

A motivação principal do desafio, contudo, pode se dar por fatores econômicos ou mesmo desacordos sobre políticas públicas. Uma má performance econômica, como visto acima, não tem impacto nas chances de desafios institucionais, pois falhas na execução e nos resultados de políticas públicas não são passíveis de se configurarem em ilegalidade que permitam a parlamentares opositoristas ativar o impeachment. Por essa razão, nesses casos o peso dos protestos de rua tendem a ser a principal força na remoção presidencial, forçando a renúncia do presidente ou o Congresso a agir contra o chefe do Executivo (KIM, 2014; MARSTEINTREDET, 2014a; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

A discussão normativa refere-se, sobretudo, à capacidade e eficiência do sistema presidencialista em encontrar soluções por meio de políticas públicas para problemas sociais como a economia, desemprego, desigualdade, violência. À medida em que a percepção dos cidadãos e dos atores políticos sobre a falta de capacidade do regime em implementar soluções aumenta, há perda de legitimidade democrática e menor incentivo para a aderência às regras constitucionais. Podemos distinguir na literatura duas visões normativas sobre a remoção presidencial, uma em que avalia esse fenômeno como indício de uma maior solidez institucional, capaz de resolver crises presidenciais sem gerar uma crise de regime, e de uma forma relativamente rápida e aumentam o grau de *accountability* horizontal. E outra que entende que a saída prematura de presidentes derivam das falhas do presidencialismo que produzem governos precários e não possuem condições adequadas de solucionar crises governamentais, obrigando saídas que violam as regras do jogo democrático. A essas perspectivas convencionou-se a chamar de visão otimista e visão pessimista (HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010, cap. 6; MARSTEINTREDET, 2014a; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Os otimistas veem o processo de remoção presidencial como resultado uma solução pacífica e institucional para crises de governo. Isso demonstraria um novo papel do Poder Legislativo, com o fortalecimento do papel Congresso em relação ao Executivo nas crises presidenciais e revelariam uma cidadania ativa capaz de exercer uma maior *accountability* horizontal e reivindicar direitos. Isso demonstraria que a sociedade não precisaria esperar até o fim do mandato de presidentes corruptos ou ineficientes, pois, a despeito do mandato fixo, a manutenção do presidente depende do apoio popular e do

Congresso (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET, 2014a; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

A remoção presidencial geraria uma hibridização do sistema presidencialista ao adotar medidas de solução de conflitos que se assemelhariam aos mecanismos de sistemas parlamentaristas. Haveria dessa forma uma “parlamentarização” no sistema presidencialista. Medidas como impeachment e declaração de incapacidade do presidente lembrariam o voto de desconfiança do parlamentarismo, solucionando problemas decorrentes do mandato fixo do presidente ao flexibilizá-lo (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014)

A saída prematura de presidentes, embora demonstre uma baixa qualidade do governo, demonstraria um amadurecimento institucional. Mustapic (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010) chega a propor que a definição do sistema presidencialista deveria ser revisada em relação ao mandato fixo do presidente, pois de fato apenas há impossibilidade de se dissolver o Congresso. As crises não durariam muito com a rápida definição da saída ou permanência do presidente no cargo, o que faz com que a normalidade institucional volte rapidamente. A remoção presidencial não seria algo traumático, pois os mecanismos quasi-parlamentares permitiriam ao sistema presidencialista lidar com conflitos entre Legislativo e Executivo de maneira mais efetiva e com reequilíbrio do sistema e havendo pouca variância em aspectos como indicadores de governança, estabilidade democrática e legitimidade antes e depois de desafios e remoções (HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Os pessimistas, por sua vez, entendem que as remoções e desafios presidenciais são consequências diretas das falhas do sistema presidencialista, explicitando a incapacidade de presidentes em preservar a ordem e, por esse motivo, levando os demais atores a responsabilizá-lo e a buscar meios de removê-lo. A alegada “flexibilização” seria na verdade uma violação das normas do presidencialismo, o qual não teria uma solução institucional adequada para os conflitos. A crise que demonstra a incapacidade de cooperação dos atores e que levam à saída do presidente se agrava ao invés de ser resolvida, como em exemplos de protestos de rua que continuaram mesmo após a

remoção presidencial⁸ (MARSTEINTREDET, 2014a; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; VALENZUELA, 2004).

Por ser algo eminentemente político, os desafios seriam uma forma de tentar gerar recompensas àqueles excluídos das arenas decisórias ou não atendidos pelo Executivo. Haveria um sério abalo na legitimidade do regime. Na hipótese de remoção, o sucessor careceria de legitimação para implementar sua política, pois sua posição não foi derivada das eleições. Um desafio bem sucedido mitigaria os custos de aceitar o resultado negativo das urnas e poderia se transformar em nova estratégia oposicionista, demonstrando pouca aderência às normas democráticas, o que tenderia a proporcionar mais desafios e remoções no futuro. As eleições são tidas, na história das democracias, como uma forma de pacificar o conflito entre as elites políticas e o respeito pelo resultado é condição necessária para isso. No momento em que a oposição, insatisfeita, tenta reverter a situação antes da próxima eleição, colocaria em xeque a legitimidade do regime democrático. Essa falta de legitimidade e a instabilidade política levariam a uma má performance governamental e à instabilidade democrática e coloca em xeque a capacidade de *accountability* do presidente (HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; VALENZUELA, 2004).

A remoção presidencial resultante de um desafio reflete um conflito e uma crise governamental que não pôde ser resolvida por vias menos custosas. Basta pensar que um primeiro-ministro removido do cargo pelo voto de desconfiança volta à vida política normalmente, ao passo que o mesmo não ocorre com um presidente removido. Ademais, há a questão da representação política. Não há um princípio democrático que garanta que a vontade de mobilizações sociais deva prevalecer sobre a vontade de uma maioria determinada nas urnas (NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

A heterogeneidade entre os casos afeta também a percepção dos efeitos do fenômeno nos lugares em que ocorreram. Ainda é necessário para a literatura ajustar a metodologia a fim de haver uma melhor separação de casos similares entre si. Países com um arcabouço institucional mais sólido tendem a garantir uma maior aderência as normas democráticas e a remoção presidencial seria uma saída institucional para um comportamento inconstitucional do presidente, havendo um fortalecimento da *accountability* e rápido reequilíbrio do governo. Já em países de baixa institucionalização,

⁸ Equador (1997, 2000, 2005), Bolívia (2003, 2005) e Argentina (2001)

os atores tenderiam a ter um comportamento não colaborativo, acarretando a perda de legitimidade do regime e crises não seriam resolvidas pela saída do presidente.

Considerações finais

O artigo se propôs a fazer um balanço da recente literatura de remoção presidencial. A saída de presidentes passou a receber um tratamento sistemático apenas a partir dos anos 2000, o que gera uma série de debates ainda em disputa e a necessidade de se superar obstáculos teóricos e empíricos. Os trabalhos do campo alcançaram um entendimento considerável sobre o fenômeno e conseguiram estabelecer as condições que tornam um presidente eleito democraticamente vulneráveis a sua permanência.

A confirmação de que estamos numa era de “nova instabilidade política”, com o virtual desaparecimento de quebras de regimes democráticos foi um avanço nas democracias da Terceira Onda. Contudo, isso não significou o fim de crises presidenciais. Muitos fatores não são suficientes para a saída prematura do presidente, mas são necessários para causar uma instabilidade perigosa ao governo. Não obstante, esses fatores não atuam isoladamente, fazendo com que a remoção presidencial seja o resultado de uma “causação complexa” (PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Fatores como a exposição de escândalos de corrupção envolvendo a figura do presidente, sua exposição sistemática pelos meios de comunicação de massa e a influência de adversidades econômicas desestabilizam o ambiente político e são capazes de motivar desafios ao presidente vindo de pressão das ruas, de ativismo legislativo ou de uma junção de ambos que podem culminar com a remoção presidencial quando combinados com fatores como o status minoritário do partido ou coalizão do presidente no Congresso, a deterioração da relação Executivo-Legislativo, em que os poderes já não cooperam entre si, e comportamento adotado pelo presidente durante o governo.

A identificação das causas institucionais e não institucionais foi um avanço importante. Contudo, a literatura ainda não chegou a um consenso sobre qual tipo de fator tem maior impacto na sobrevivência do incumbente, com uma divisão clara de perspectivas de ênfase diferentes. Assim como o debate normativa desse fenômeno permanece em aberto. Essas divergências mostram um caminho aberto de pesquisas que deverão pensar soluções para os desafios de se formular um quadro teórico capaz de

captar a interação das forças da sociedade civil com as instituições políticas tradicionais, o comportamento estratégico dos parlamentares e das coalizões, o papel exato do vice-presidente e até que ponto as estratégias do presidente selam o seu destino diante das crises.

Bibliografia

BAUMGARTNER, J. C.; KADA, N. **Checking Executive Power: Presidential Impeachment in Comparative Perspective**. [s.l.] Praeger, 2003a.

BAUMGARTNER, J.; KADA, N. **Checking executive power. Presidential impeachment in comparative perspective**. [s.l.] Praeger, 2003b.

CHEIBUB, J. A. Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies. **Comparative Political Studies**, v. 35, n. 3, p. 284–312, 1 abr. 2002.

CHEIBUB, J. A. Presidentialism and Democratic Performance. In: REYNOLDS, A. (Ed.). **The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy**. [s.l.] Oxford Political Theory, 2007.

FIGUEIREDO, A. C. Government Coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, p. 182–216, 2007.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. [s.l.] Fundação Getúlio Vargas, 1999.

HOCHSTETLER, K. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. **Comparative Politics**, v. 38, n. 4, p. 401–418, 1 jul. 2006.

HOCHSTETLER, K. The Fates of Presidents in Post-Transition Latin America: From Democratic Breakdown to Impeachment to Presidential Breakdown. **Journal of Politics in Latin America**, v. 3, n. 1, p. 125–141, 2011.

HOCHSTETLER, K.; EDWARDS, M. E. Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. **Journal of Politics in Latin America**, v. 2, p. 31–57, 2009.

HOCHSTETLER, K.; SAMUELS, D. Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America. **Comparative Politics**, v. 43, n. 2, p. 127–145, 2011.

KIM, Y. H. Impeachment and presidential politics in new democracies. **Democratization**, v. 21, n. 3, p. 519–553, 16 abr. 2014.

KIM, Y. H.; BAHRY, D. Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. **The**

Journal of Politics, v. 70, n. 3, p. 807–822, 2008.

LINZ, J. J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, v. 1, n. 1, p. 51–69, 1990.

LINZ, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference? In: LINZ, J. J.; VALENZUELA, A. (Eds.). . **The Failure of Presidential Democracy**. [s.l.] Johns Hopkins University Press, 1994. v. 1p. 3–90.

LINZ, J. J. (JUAN J. **The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, breakdown and; reequilibration**. [s.l.] Johns Hopkins University Press, 1978.

LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (EDS.). **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2010.

MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal. **Comparative Politics**, v. 29, n. 4, p. 449–471, 1997.

MARSTEINTREDET, L. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. **International Political Science Review**, v. 35, n. 2, p. 173–194, 2014a.

MARSTEINTREDET, L. Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America. **International Political Science Review**, v. 35, n. 2, p. 173–194, 1 mar. 2014b.

MARSTEINTREDET, L.; BERNTZEN, E. Reducing the perils of presidentialism in Latin America through presidential interruptions. **Comparative Politics**, v. 41, n. 1, p. 83–101, 2008.

MARTINEZ, C. A. Presidential survival in South America: Rethinking the role of democracy. **International Political Science Review**, p. 192512115604904, 29 set. 2015.

NEGRETTO, G. L. Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, v. 48, n. 3, p. 63–92, 19 dez. 2006.

NOVARO, M. Representação e Ordem Pública nas Crises Presidenciais Latino-americanas. In: GURZA LAVALLE, A.; VITA, A. DE; ARAÚJO, C. (Eds.). . **O papel da teoria política contemporânea: justiça, constituição, democracia e**

representação. [s.l: s.n.]. p. 447.

PÉREZ-LIÑÁN, A. **Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America.** 1st. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2007.

PÉREZ-LIÑÁN, A. A Two-Level Theory of Presidential Instability. **Latin American Politics and Society**, v. 56, n. 1, p. 34–54, 2014.

POWER, T. J. Optimism, Pessimism, and Coalitional Presidentialism: Debating the Institutional Design of Brazilian Democracy. **Bulletin of Latin American Research**, v. 29, n. 1, p. 18–33, jan. 2010.

SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. **Presidents and Assemblies: Constitucional Design and Electoral Dynamics.** 1st editio ed. New York: Cambridge University Press, 1992.

VALENZUELA, A. Latin American Presidencies Interrupted. **Journal of Democracy**, v. 15, n. 4, p. 5–19, 2004.