

FLUXO CONTÍNUO

PRESIDENCIALISMO, QUALIDADE DA DEMOCRACIA E INSTABILIDADE POLÍTICA: o debate institucional na ciência política sobre os países latino-americanos

Antonio Kevan Brandão Pereira¹

RESUMO

Este ensaio evidencia o debate institucional realizado pela ciência política contemporânea acerca das relações entre sistemas de governo, qualidade da democracia e instabilidade política. Tomando como campo de investigação os países latino-americanos que passaram por uma democratização após a experiência de regimes autoritários no século XX, tenta-se averiguar em que medida o presidencialismo adotado apresenta-se como um fator crucial para explicar as recorrentes situações de instabilidade política no continente. Ao expor as considerações feitas pela literatura especializada com base em achados empíricos, verifica-se que não se sustenta a afirmação de que o presidencialismo seja a causa para a referida instabilidade, sendo, portanto, necessário levar em conta outras variáveis institucionais e políticas para uma explicação mais acurada dessa realidade.

PALAVRAS-CHAVE: Presidencialismo; Democracia; Instabilidade Política; América Latina.

ABSTRACT

This essay highlights the institutional debate carried out by contemporary political science regarding the relationships between government systems, the quality of democracy and political instability. Taking as a field of investigation the Latin American countries that underwent democratization after the experience of authoritarian regimes in the 20th century, we attempt to ascertain to what extent the adopted presidentialism presents itself as a crucial factor in explaining recurring situations of political instability on the continent. When exposing the considerations made by specialized literature based on empirical findings, it appears that the statement that presidentialism is the cause for the instability cannot be sustained, and it is therefore necessary to take into account other institutional and political variables for a more detailed explanation of this reality.

KEY-WORDS: Presidentialism; Democracy; Political instability; Latin America.

¹ Professor universitário e advogado do Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS). Doutor em Ciência Política (UnB).E-mail: kevanbrandao@gmail.com

FLUXO CONTÍNUO

1 INTRODUÇÃO

O debate institucional continua a ocupar um lugar de destaque no âmbito da ciência política contemporânea. A discussão sobre as regras atinentes aos sistemas de governo, partidário e eleitoral, por exemplo, segue a interpelar os analistas. Nesse contexto, a investigação sobre o funcionamento das instituições políticas dos países latino-americanos foi e permanece sendo uma fecunda agenda de pesquisas para todos aqueles interessados no tema, algo que pode ser constatado a partir dos vários e relevantes trabalhos publicados sobre a região ao longo das últimas quatro décadas.

Chama a atenção o fato de que a consolidação de regimes democráticos ocorrida no período pós-1980 nos países da América Latina, apesar de existirem exceções, não resultou em um quadro de estabilidade política. Ao contrário do que muitos esperavam, o que se viu foi um cenário marcado por conflitos políticos e ingovernabilidade, realidade esta que não se modificou nas primeiras décadas do século XXI. Como resultado, verifica-se a abreviação de mandatos presidenciais, seja como consequência do mecanismo de impeachment, seja em decorrência de tensionamentos que redundam na renúncia dos mandatários.

Diante dessas constatações, cabe averiguar quais os elementos que explicam a instabilidade política e a baixa qualidade da democracia nos países latino-americanos. Nesse sentido, indaga-se se seria o presidencialismo, mais do que outras variáveis como nível de desenvolvimento econômico, desigualdade e cultura política, o principal fator explicativo para esse quadro. A tentativa de fornecer respostas a essa questão constitui-se, portanto, como o objetivo central do presente ensaio.

Neste momento, é oportuno ressaltarmos que compartilhamos da tese de que a despeito das diferenças e peculiaridades entre os arranjos institucionais dos países da região, o sistema presidencialista em si não pode ser apontado como a causa da persistente instabilidade democrática na América Latina. Para fundamentar o nosso argumento, recorreremos a uma pesquisa bibliográfica para expor os argumentos de alguns dos mais renomados analistas que se debruçaram sobre as democracias latino-americanas, os quais demonstraram não haver razões concretas para se relacionar especificamente presidencialismo e instabilidade. Desse modo, discutiremos inicialmente as críticas desferidas diretamente contra o presidencialismo, apresentando logo em seguida os posicionamentos contrários a este ponto de vista. Finalmente, em um

FLUXO CONTÍNUO

terceiro momento, abordaremos os trabalhos científicos que apontam para a necessidade de considerarmos variáveis explicativas de natureza não institucional para avaliarmos de maneira mais acurada a realidade das democracias latino-americanas.

2 PRESIDENCIALISMO E QUALIDADE DA DEMOCRACIA: A ABORDAGEM DOS PAÍSES LATINO-AMERICANOS

Na ampla discussão sobre o presidencialismo, especialmente quando se toma como campo de estudos a América Latina, notabilizou-se um trabalho elaborado pelo sociólogo e cientista político Juan Linz (1926 – 2013)². No texto, Linz aponta uma série de limitações e falhas no funcionamento desse sistema de governo, ao passo que advoga a favor da adoção do parlamentarismo como uma medida eficaz para contornar a instabilidade política na região. Com repercussões até mesmo fora do meio acadêmico, o seminal artigo de Linz impactou fortemente os analistas especializados, os quais passaram a avaliar as conclusões do referido autor, dando assim início a um profícuo debate.

Em sua crítica, Linz (1994, p.6) menciona alguns perigos à estabilidade democrática que podem ser encontrados na estrutura institucional de países que adotam o sistema presidencialista. Um primeiro problema do presidencialismo diz respeito à uma espécie de competição que há entre os poderes Executivo e Legislativo pela legitimidade, já que ambos são eleitos diretamente pelo voto dos cidadãos. Diferentemente do parlamentarismo, onde o Executivo não é independente do parlamento, haveria um perigo latente nessa fórmula típica do presidencialismo, o que pode gerar conflitos e impasses entre os poderes. Outro problema é o tempo fixo de mandato dos presidentes eleitos, acarretando assim uma rigidez que não está presente no parlamentarismo. Em casos de crises agudas em que, por exemplo, os mandatários perdem o apoio da maioria no Legislativo, torna-se altamente custosa a resolução dos impasses. O parlamentarismo, ao contrário, contém mecanismos mais seguros para resolver conflitos dessa natureza.

² Texto originalmente escrito em 1985. Aqui utilizamos a seguinte versão: Linz, Juan J. (1994), *Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?*, in: Linz, Juan J. , and Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

FLUXO CONTÍNUO

Como consequência da eleição direta para a definição da chefia do Executivo, Linz (1994, p.14) salienta outro problema do presidencialismo, a saber, a sua característica de resultado de “winner-take-all”. Isto pode ser entendido como um elemento de “soma zero”, já que pode gerar nos presidentes uma indisposição para negociar com o congresso. Um quarto problema do presidencialismo deriva, na visão de Linz, do fato de que nesse sistema o presidente pode vir a ser intolerante com os opositores. Isto porque – e esta também é uma consequência do instituto da eleição direta – pode ser gerado um sentimento de um mandato independente, já que se trata de uma autorização conferida pelo próprio povo. Por fim, cabe ressaltar outro problema que pode assolar os sistemas presidencialistas, a saber, o advento de “outsiders” ao poder a partir do desencadeamento de certas condições contextuais. Para Linz, isto abre espaço para tendências populistas e antidemocráticas, podendo ter claro efeitos desestabilizadores no regime.

Conforme dissemos, a crítica de Linz reverberou de forma contundente no meio especializado, o que instigou outros analistas a considerarem as conclusões aventadas no afamado artigo. Entre assentimentos e divergências em relação ao texto, passou-se a investigar, sobretudo por meio de pesquisas empíricas, a validade das afirmações do autor. Tendo por foco a América Latina, questionou-se se de fato o presidencialismo padeceria de males congênitos que concorreriam para um quadro de instabilidade democrática; indagou-se, também, se tal sistema seria viável, dadas as características sociais, políticas e econômicas dos países da região. Desse modo, o cenário de rupturas e instabilidade democrática em países latino-americanos pode ser explicado pelos problemas do presidencialismo em si, ou outras condições devem ser consideradas na explicação desse fenômeno?

Acreditamos que as causas da instabilidade nos regimes democráticos em países da América Latina não podem ser atribuídas especificamente ao sistema presidencialista. Para explicar e fundamentar o nosso posicionamento, vale a pena recorrermos às análises empíricas empreendidas por alguns estudiosos que muito contribuíram para o debate institucional na ciência política. Abordando diretamente as conclusões de Juan Linz, Mainwaring e Shugart (1997) intentam verificar se os argumentos ali colocados são válidos. Eles concordam com algumas das críticas de Linz, porém, a partir de dados estatísticos e de uma relevante discussão teórica, apresentam resultados que nos levam a repensar a imputação de que sistemas presidencialistas tendem à ingovernabilidade.

FLUXO CONTÍNUO

Mainwaring e Shugart (1997, p.459) destacam, assim, que é preciso levar em conta neste tipo de investigação a presença de certos obstáculos que são subjacentes à democracia, tais como os níveis de desenvolvimento econômico. Fator amplamente discutido pela literatura no que tange ao advento e à estabilidade da democracia, o desenvolvimento econômico é apontado pelos autores como uma condição essencial para entendermos os conflitos políticos oriundos das clivagens sociais observadas na América Latina. Eles demonstram, por exemplo, que não havia níveis baixos de renda em muitos países que adotaram o sistema parlamentarista, sendo este um ponto que certamente favoreceu o bom funcionamento de instituições políticas típicas da democracia. Portanto, não se pode tomar o parlamentarismo como condição isolada para a estabilidade democrática (MAINWARING; SHUGART; 1997, p.460).

Além de ressaltar o fato de Linz não ter considerado fatores desse tipo, Mainwaring e Shugart (1997, p.463) mencionam ainda que o renomado autor espanhol não ter levado em conta o fato de que existem variações no sistema presidencialista, ou seja, não se pode tomar os desenhos institucionais dos variados países como algo unificado ou mesmo homogêneo. Assim, é preciso atentar que sistemas presidencialistas variam e suas dinâmicas mudam consideravelmente de acordo com os poderes constitucionais dos presidentes, e dos níveis de disciplina e fragmentação partidárias (MAINWARING; SHUGART, 1997, p.463).

Este é um ponto importante para o nosso argumento, porquanto a depender da estrutura institucional, observa-se não haver razões para se falar em paralisia decisória e ingovernabilidade em sistemas presidencialistas. A título exemplificativo, tem-se que quando os presidentes gozam de amplos poderes legislativos – proativos e reativos –, eles tendem a dominar o processo de produção de normas, fazendo valer a sua agenda de governo. Outra condição que deve ser considerada, é o grau de disciplina partidária. Lançando mão muitas vezes de recursos de natureza política, econômica e administrativa, os presidentes conseguem obter o apoio coordenado dos congressistas nas votações de interesse do Executivo. Finalmente, outro aspecto que deve ser avaliado na investigação das diferenças entre os sistemas presidencialistas é o grau de fragmentação partidária. Mainwaring e Shugart concordam que esse é um fator agravante para a estabilidade de sistemas desse tipo, e reforçam a necessidade da criação de arranjos institucionais que contornem os possíveis problemas que a elevada

FLUXO CONTÍNUO

fragmentação partidária acarreta ao presidencialismo (MAINWARING; SHUGART, 1997, p.466).

Considerando a variação institucional entre os países que adotaram o sistema presidencialista, rigorosas pesquisas empíricas confirmaram as afirmações de que é possível denotar graus elevados de governabilidade, algo que pode ser até mesmo comparado ao desempenho de sistemas parlamentaristas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; GARCIA MONTERO, 2009). Desse modo, e a despeito dos necessários ajustes institucionais, compartilhamos da ideia de é preciso investigar outros fatores para explicar a persistente instabilidade democrática nos países latino-americanos, visto que é insuficiente apontar o presidencialismo como a causa principal desse fenômeno. Com base nessa premissa, vale a pena discutirmos na presente argumentação alguns elementos levantados por outros estudiosos que se dedicaram a esse objeto.

Um primeiro fator explicativo que devemos novamente elucidar diz respeito ao desenvolvimento econômico, o qual discorreremos brevemente acima. O conhecido quadro de desigualdade econômica e de concentração de renda em países do continente certamente são fatos geradores de conflitos políticos, o que revela as clivagens sociais existentes. A relação entre desenvolvimento econômico ou, para colocarmos mais especificamente, "maior equidade econômica" e democracia vem sendo estudada há bastante tempo (LIPSET, 1959; HUNTINGTON, 1969). Indagou-se, de maneira geral, se determinados níveis econômicos favorecem o advento e a manutenção do regime democrático, ao mesmo tempo em que avaliou-se, obviamente, a realidade contrária, ou seja, se uma economia decadente obstaculiza o surgimento ou se acarreta a derrocada da democracia. Esse debate na literatura em ciência política é amplo e riquíssimo, e abordá-lo mais detidamente certamente ultrapassaria os objetivos deste ensaio. No entanto, é útil para a nossa argumentação apontar que algumas pesquisas demonstraram a correlação que existe entre maior equidade econômica e manutenção do regime democrático.

Através de uma salutar investigação empírica que considerou os níveis de renda per capita de 135 países entre 1950 e 1990, Przeworski e Limongi (1997) enfatizaram que a emergência da democracia não é um resultado do desenvolvimento econômico. Porém, em suas conclusões, esses autores ressaltaram que uma vez estabelecido esse tipo de regime, as chances de sobrevivência da democracia são maiores quando o país é rico, ou seja, quando a economia apresenta números positivos,

FLUXO CONTÍNUO

verificando-se desse modo que quando o cenário econômico é desfavorável o regime democrático tem a sua continuidade mais ameaçada (PRZEWORSKI; LIMONGI; 1997, p.177).

A despeito de discordarem de aspectos teóricos e metodológicos da análise de Przeworski e Limongi, Boix e Stokes (2003), os quais reforçam que o desenvolvimento é tanto causa endógena como exógena da democracia, também identificaram uma correlação entre maior equidade econômica e estabilidade democrática a partir de uma rigorosa pesquisa empírica. Sustentando uma ligação entre desenvolvimento econômico e estabilidade democrática, esses autores salientam – sendo este um ponto primordial da teoria endógena – que conforme aumenta a renda per capita, maiores são as chances de consolidação e permanência da democracia em um dado lugar (BOIX; STOKES, 2003, p.525-526).

No que tange à manutenção e à estabilidade do regime, os achados da referida análise demonstram que as rupturas democráticas declinam conforme a renda é mais alta; observa-se, assim, que o desenvolvimento econômico contribui para a conservação da democracia (BOIX; STOKES, 2003, p.533). Boix e Stokes sublinham, entretanto, que não é que os altos níveis econômicos assegurem por si só o regime democrático, mas sim porque este fator possibilita o aparecimento e a evolução de certas condições, tais como a urbanização, industrialização e educação, os quais favorecem a consecução e a continuidade das instituições democráticas (BOIX; STOKES, 2003, p.544).

Estamos chamando a atenção para os aspectos referentes à questão econômica justamente por este ser um dos problemas centrais nos países latino-americanos. Conforme Albertus e Menaldo (2018, p.6), um quadro marcado por níveis econômicos desiguais é terreno fértil para o surgimento de conflitos entre os segmentos da sociedade, o que consequentemente pode tensionar o regime democrático. Inegavelmente, portanto, o desenvolvimento que gera maior equidade econômica é uma variável que fortalece a estabilidade de um regime democrático.

Todavia, além de questões econômicas, é preciso ainda levar em consideração outros fatores para compreendermos mais adequadamente a insistência do tensionamento político e institucional em países da América Latina. É oportuno, então, avaliarmos outras variáveis que podem ser úteis para a explicação desse fato. Nesse sentido, uma investigação recente que lança luz sobre o fenômeno aqui

FLUXO CONTÍNUO

em discussão foi realizada por Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich (2016). Procurando entender as causas que geram a derrubada de presidentes eleitos na região, seja por via de golpes militares ou por vias legais, como no processo de impeachment, esses autores destacaram variáveis fundamentais para a compreensão desses acontecimentos, tais como radicalização ideológica, mobilização popular, difusão regional, legados institucionais e também a que aqui já discutimos, de desenvolvimento econômico.

Os autores almejam entender fatores causais que induzem a formação de amplas e sólidas coalizões que agem em conjunto para destituir presidentes eleitos pelo voto popular. Isto porque a forma como agora se dá uma ruptura institucional – considerando, sobretudo, o período pós década de 1980, com raras exceções – não mais se materializa por meio de golpes militares, método antigo e característico da região. Hodiernamente, o custo de uma intervenção militar é bastante alto, por isso, os atores políticos envolvidos utilizam outras estratégias – quase sempre pela via legal – para deporem os mandatários. Assim, é instigante constatar uma nova face desse fenômeno, já que não há necessariamente uma quebra democrática, dado que as destituições são feitas de acordo com os trâmites previstos na legislação. Tem-se, desse modo, o que esses cientistas políticos chamaram de “regimes estáveis com presidentes instáveis” (PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2016, p.2).

Como explicar, então, as causas para essa instabilidade política a qual estamos aqui constantemente realçando? Pérez-Liñán e Polga-Hecimovich (2016, p.5-6) nos falam que, apesar de algumas especificidades, os fatores contemporâneos que levam à deposição de presidentes eleitos não são muito diferentes daqueles que possibilitavam a concretização dos golpes militares, tendo a literatura especializada atestado esse ponto. Testando majoritariamente variáveis que não são de natureza institucional, é interessante perceber que esses e outros autores indicam elementos que exercem forte influência para a referida instabilidade política. Fatores como a mobilização social com pauta favorável ao afastamento do chefe do Executivo, especialmente quando esses enfrentam denúncias de corrupção (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009, p.48), as preferências das elites políticas no tocante ao seu comprometimento com os valores democráticos, o legado histórico e a difusão regional, podendo esses dois fatores influenciar o processo de ruptura e o mal desempenho da economia. Por fim, e aqui ressalta-se a dimensão institucional, o apoio que o presidente possui no congresso é outra variável fundamental para entendermos à questão da

FLUXO CONTÍNUO

instabilidade, porquanto há um consenso entre os analistas de que a perda dessa sustentação em um contexto de crise política e tensão social é um notório fator de risco para os mandatários.

Essas constatações são de grande valia e corroboram com o nosso argumento de que é necessário levar em conta outros aspectos além daqueles estritamente institucionais para avaliar o funcionamento do presidencialismo, algo que já fora reforçado pela literatura (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009, p.53). Evidencia-se, portanto, que questões econômicas, como a recessão, questões políticas e sociais, como o intenso protesto das massas e a radicalização dos atores políticos inseridos no processo são condições gerais que explicam a instabilidade política. Outrossim, há que se considerar variáveis como o histórico regional de golpes militares, o tamanho e a extensão do apoio que os presidentes contam no congresso, e também as preferências normativas das elites políticas locais no que tange à democracia (PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVIICH, 2016, p.12). Percebe-se, com isso, que o cenário de instabilidade política constatado em países da América Latina não pode ser explicado apenas com base em fatores institucionais relativos ao funcionamento de um determinado sistema de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que de maneira concisa, adentramos neste ensaio no profícuo e complexo debate realizada pela ciência política no que tange ao funcionamento das democracias latino-americanas. Como vimos, o cerne da discussão é o sistema de governo presidencialista, o qual foi e continua sendo alvo de críticas incisivas. De fato, uma questão primordial que se coloca a todos aqueles interessados em compreender a política na região é a seguinte: o presidencialismo pode ser apontado como o fator explicativo principal para a baixa qualidade da democracia na América Latina e, conseqüentemente, para a instabilidade política de governos democraticamente eleitos?

No intuito de respondermos a esse questionamento, recorreremos aos trabalhos de importantes estudiosos que se debruçaram sobre o tema. Inicialmente, observamos uma crítica direta ao presidencialismo, no sentido de que o adequado funcionamento de tal sistema estaria comprometido, haja vista as características institucionais e mesmo socioeconômicas dos países latino-americanos. Valendo-se de

FLUXO CONTÍNUO

cuidadosas pesquisas empíricas, outros analistas procuraram averiguar, de modo geral, se aquelas alegações desferidas contra o presidencialismo procediam ou, seguindo outra direção, se as causas da notória instabilidade política deveriam ser encontradas em fatores de natureza não institucional.

É interessante constatar que, sem desconsiderar os tensionamentos políticos e a importância de possíveis reformas e adaptações institucionais, muitas pesquisas que tomaram como objeto os países da região, sejam estudos de caso ou estudos comparados, demonstraram não haver motivos para se falar em paralisia decisória e ingovernabilidade. Os achados evidenciam, assim, que os presidentes, os quais majoritariamente gozam de incisivos recursos institucionais, políticos e administrativos, conseguem fazer valer as suas agendas no congresso na imensa maioria dos casos, o que é possível a partir da formação de coalizões que congregam os partidos aliados ao Executivo. Obviamente que existem variações institucionais entre os países, o que pode afetar, para citar apenas um aspecto, o grau de disciplina partidária nas votações, mas o fato é que os estudos verificaram o êxito dos presidentes em suas relações com o Legislativo.

Diante dessa realidade, como explicar, contudo, a persistente instabilidade política, a qual pode ser exemplificada pelos impeachments e deposições de presidentes eleitos diretamente pelo povo? Cientes de que tal problema não pode ser atribuído ao presidencialismo em si, é preciso então avaliar outras variáveis que concorrem para esse fenômeno. Sem ignorar, decerto, a importância dos arranjos institucionais, concordamos com a literatura que tem apontado a necessidade de levarmos em conta os níveis de desenvolvimento econômico, sublinhando, sobretudo, a questão da desigualdade, os aspectos históricos, onde realça-se a herança do passado e os legados institucionais e, também, aspectos políticos e sociais, como o grau de radicalização da sociedade e as preferências normativas dos atores no que tange à democracia. Esses fatores foram identificados no contexto dos países latino-americanos, exercendo, em nossa opinião, influência direta sobre a qualidade da democracia.

REFERÊNCIAS

FLUXO CONTÍNUO

ALBERTUS, Michael; MENALDO, Victor. **Authoritarianism and the elite origins of democracy**. Cambridge University Press, 2018.

BOIX, Charles; STOKES, Susan. "Endogenous Democratization". *World Politics*, 55, 2003: 517-549.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

GARCÍA MONTERO, Mercedes (2009) **Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS. Madrid, 2009.

HOCHSTETLER, Kathryn; EDWARDS, Margaret E. "Failed presidencies: Identifying and explaining a South American anomaly." *Journal of Politics in Latin America* 1.2 (2009): 31-57.

HUNTINGTON, Samuel P. "Political development and political decay." *World Politics* ,1965

LINZ, Juan J. (1994), **Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?**, in: Linz, Juan J. , and Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.

LIPSET, Seymour Martin. "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy." **American political science review**, 1959

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. (1997). "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal". **Comparative Politics**, Vol. 29, No. 4, pp. 449-471.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; POLGA-HECIMOVICH, John. "Explaining military coups and impeachments in Latin America." *Democratization*, 2017

PRZEWORSKI, Adam; LIMONGI, Fernando. "Modernization: Theories and facts." *World politics*, 1997.