

Gretchen Helmke: tudo vai bem?

Crises entre os Poderes na América Latina

Gretchen Helmke: institutions on the edge

The origins and consequences of inter-branch in Latin America

Um *impeachment* de um presidente pode ser um sinal de que a democracia em um determinado país está funcionando razoavelmente bem ou é um sintoma de que a democracia ainda patina?

A resposta a essa pergunta não é trivial. Por muito anos, a instabilidade presidencial foi sinônimo de crise da própria democracia, pelo menos para estudiosos sobre América Latina.³ O presidencialismo era entendido como um sistema rígido, incapaz de solucionar crises e que gerava poucos incentivos para acordos e compromissos entre os atores. A consequência eram rupturas democráticas geralmente protagonizadas por militares. Os anos 1960 e 1970 são pródigos em exemplos de regimes não democráticos em países da região. Para uma parte expressiva dos pesquisadores, em anos mais recentes – na chamada “terceira onda da democracia” –, a região encontrou uma fórmula em que certos elementos do parlamentarismo foram incorporados ao presidencialismo para contornar a rigidez do sistema, solucionando crises políticas e legais sem recorrer aos militares e sem a ruptura do regime democrático. O afastamento de presidentes, observando as regras constitucionais

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa, no Rio de Janeiro. Esta resenha foi escrita enquanto o autor era *research fellow* no Center for Latin American and Latino Studies (CLALS), da American University, em Washington, DC. *E-mail*: <fabio.kerche@rb.gov.br>.

2 Traduções do autor desta resenha.

3 A grande referência desse tipo de abordagem é Juan J. Linz.

Revista Brasileira de Ciência Política, no 24. Brasília, setembro - dezembro de 2017, pp 255-264.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220172401>

e de forma pacífica, é entendido como um sinal por esses estudiosos de que os *checks and balances* estariam funcionando e que as instituições nesses países teriam se fortalecido, principalmente com um maior protagonismo do Poder Legislativo diante dos “onipotentes” presidentes. O *impeachment*, portanto, é visto como uma espécie de voto de desconfiança no presidencialismo.⁴

Em *Institutions on the edge: the origins and consequences of inter-branch crises in Latin America*, Gretchen Helmke (2017) identifica que as tentativas de afastar precocemente presidentes, incluindo-se aí aquelas por meio do *impeachment*, são sinais de um problema maior e que não se restringem ao Poder Executivo, mas atingem todos os Poderes de Estado. O *impeachment*, assim como a diminuição de mandatos presidenciais por meio de mudanças na legislação, é sintoma de uma crise política e, ao mesmo tempo, uma crise em si. Lançar mão desse instrumento, argumenta, é a tentativa de se resolver uma crise por meio da criação de outra.

Para a autora, os quase 20 presidentes latino-americanos eleitos forçados a sair antes do término de seus mandatos em tempos recentes, assim como os juízes retirados de seus cargos e dos parlamentos ameaçados pelo Poder Executivo, são fruto não de uma característica intrínseca do presidencialismo, o que o tornaria um modelo fadado ao fracasso, mas “de uma certa mistura de recursos institucionais e partidários que exclui efetivas negociações entre Poderes de Estado” (Helmke, 2017, p. 14). No lugar da resolução de disputas sempre por meio de acordos e compromissos, há incentivos para buscar uma saída em momentos de crise, por meio do afastamento e da consequente recomposição de forças de outro(s) Poder(es). Esse tipo de solução de crises deixa armadilhas de instabilidade para além do período do conflito, minando a confiança entre os atores e alimentando crises futuras em uma espécie de círculo vicioso.

4 Para mais detalhes sobre esse tipo de interpretação, ver Carey (2008, p. 91-122).

O fato de algumas mudanças na composição dos Poderes de Estado serem “tentativas sinceras para melhorar ou reformar instituições existentes” (Helmke, 2017, p. 35-36), assim como o de que o afastamento de presidentes e juízes pode ocorrer dentro da legislação, continuam, na sua maioria, sendo problemáticos, porque o instrumento do *impeachment* seria usado “oportunisticamente” (*Ibid.*, p. 154). Mesmo quando há um discurso anticorrupção ou de defesa do interesse nacional por parte dos atores políticos envolvidos, a verdade é que, “no final[,] o uso de qualquer poder que se tenha para impor sanções ou modificar outros Poderes de Estado são encomendados para atingir objetivos partidários” (*Ibid.*, p. 71). As pesquisas da autora mostram que, quando um Poder obtém sucesso em seu ataque a outro, a composição partidária é modificada.

O processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, embora não faça parte da base de dados da pesquisa, poderia ser um exemplo consoante ao argumento. Após o afastamento em 2016, a composição da base de apoio ao governo no Congresso e a distribuição partidária nos ministérios foram substancialmente modificadas para aumentar o espaço daqueles que apoiaram o *impeachment* – a incorporação e o protagonismo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), derrotado nas eleições presidenciais, e o distanciamento do Partido dos Trabalhadores (PT), o vitorioso nas urnas em 2014. O *impeachment*, portanto, não aparece como uma evolução do presidencialismo, mas como um mecanismo utilizado oportunisticamente para alterar a composição dos Poderes.

A pergunta da autora é por que os atores institucionais, especificamente os latino-americanos, falham com relativa frequência ao resolver disputas por meio de negociação e compromisso e preferem lançar mão de alternativas que buscam o afastamento de integrantes de outros Poderes, gerando crises entre Poderes de Estado? A busca por entender a razão da falha dos compromissos faz sentido quando se observa que a América Latina,

entre 1985 e 2008, viveu crises entre Poderes de Estado em 20% do tempo, com 89 situações de conflito entre Poderes, o que é um número expressivo quando relativo a democracias consolidadas.

Para formular respostas à pergunta, a autora adapta modelos utilizados na literatura sobre guerras (*bargaining literature on war*), mas, obviamente, sem a disputa por territórios e com os custos das batalhas sendo menos tangíveis e sangrentos. À semelhança dos Estados nacionais, os Poderes de Estado não têm um poder maior que os force a cooperar e atuam sem deter todas as informações sobre os outros atores, em uma situação em que as informações são assimétricas. Nesse cenário, os agentes atuam estrategicamente, antecipando e ajustando o seu comportamento em função do que esperam e percebem no comportamento dos outros. A crise, que é consequência das falhas das barganhas políticas, tem que envolver pelo menos dois Poderes de Estado e quatro combinações são possíveis, sempre do ponto de vista do agressor: Executivo ataca Legislativo, Legislativo ataca Executivo, Executivo ataca Judiciário e Legislativo ataca Judiciário. Como o Judiciário é inerte, só se movimentando quando provocado por um terceiro, e o critério é a iniciativa do ataque, os juízes não podem ser considerados agressores pelo modelo.⁵

Helmke analisa, em um primeiro momento sem o Poder Judiciário, em que condições o Legislativo busca retirar do cargo o presidente antes do fim de seu mandato e em quais situações o presidente pode agir preventivamente contra o ataque do Legislativo. A chave explicativa é a diferença entre o “poder legal” e o “poder político” do presidente. O primeiro, o *jure power*, são as atribuições institucionais previstas na Constituição, e o segundo, *facto power*, é o apoio popular e no parlamento. Assim, quando

5 Numa futura atualização do livro, o papel do Ministério Público na crise política brasileira em 2015 poderia ser incorporado ao modelo. De certa forma, os promotores funcionaram como uma espécie de instituição complementar ao Judiciário e, diferentemente deste, podendo atuar sem ser provocado por um terceiro.

os poderes formais do presidente ultrapassam seus poderes partidários, mais incentivos os parlamentares opositores têm para desalojar o presidente. Com informação completa, um presidente bem que poderia evitar esses ataques oferecendo um acordo ao parlamento. Mas com o provável e mais realista pressuposto que presidentes não têm informação precisa sobre o quanto eles precisam conceder, essa lacuna revela a possibilidade que presidentes vão calcular mal e exceder os limites de seus poderes (Helmke, 2017, p. 53).

A premissa é que, na América Latina, os presidentes operam no limite de seu poder, detendo maior fatia do direito de escolher e decidir sobre as políticas públicas, o que nem sempre é sustentado por uma base majoritária no parlamento.

O desafio é entender em quais cenários a probabilidade de o Legislativo atacar o presidente aumenta. Tendo como variável dependente a crise presidencial, Helmke constrói duas hipóteses que serão confirmadas: a primeira, já apresentada anteriormente, é que, quando os poderes legais do presidente aumentam, mas sua base parlamentar é minoritária, crescem as chances de que os congressistas busquem afastar um presidente antes do fim de seu mandato. Dito de outra forma, as chances de uma crise presidencial aumentam quando os poderes legais e formais do presidente ultrapassam seus poderes partidários. Nesse cenário, os parlamentares da oposição podem sentir-se ameaçados pelo poder presidencial e adiantar a um possível ataque ao Congresso em que o chefe do Executivo é minoritário. Em uma situação de informações simétricas, o presidente poderia atuar de forma a não ultrapassar o limite considerado tolerável pela maioria opositora no Legislativo. Mas, como os “presidentes são inábeis para medir com precisão o ponto que exercendo seus poderes eles disparam as sanções legislativas, presidentes [...] algumas vezes ‘forçam a barra’ demais” (Helmke, 2017, p. 12).

A segunda hipótese é que aumentam as chances de o Legislativo atuar no sentido de abreviar o mandato do presidente quando os parlamentares identificam que os custos de atacar o chefe do Executivo diminuem. Essa diminuição dos custos pode acontecer pela perda de apoio popular, por protestos frequentes, pelo alto número de escândalos, como os de corrupção, e até por aspectos econômicos. Estes são sinais que podem incentivar que o parlamento majoritariamente contrário ao presidente busque afastá-lo antes do fim de seu mandato.

O presidente, por sua vez, pode preferir o ataque à negociação quando seu poder legal é expressivo, mas sem um apoio parlamentar proporcional. Nesse cenário, o chefe do Executivo pode adiantar aos movimentos do Legislativo contra o seu mandato. Isso é reforçado quando há um histórico de ataques a presidentes pelo Legislativo do país, ou quando o apoio popular ao presidente aumenta sem que isso reflita na sua base parlamentar, entre outras hipóteses. Nesse caso, a crise legislativa é provocada quase que na razão inversa da crise presidencial. Os expressivos poderes formais do presidente em minoria no Legislativo incentivam tanto seu desejo de governar sozinho, quanto “também aumenta[m] os incentivos da oposição para tentar substituí-lo” (Helmke, 2017, p. 76). Isso porque se o presidente tiver maioria, não há interesse da parte dele em virar a mesa e nem a legislatura majoritariamente do mesmo partido do presidente terá interesse em retirá-lo do cargo. Diferentemente da difundida explicação para os golpes constitucionais serem consequência de presidentes fortes, no modelo apresentado pela autora, as crises legislativas são fruto de presidentes fracos, que buscam adiantar à oposição majoritária que teria incentivos para retirá-lo do cargo. No período pesquisado, crises legislativas são menos frequentes que as presidenciais, justamente por serem muito mais custosas. Afinal, o ato de fechar um Congresso ou modificar a sua composição de forma expressiva dificilmente pode ser justificado como uma mudança dentro do marco da democracia. Os exemplos

citados ocorreram no Peru de Fujimori, na Guatemala de Serrano, na Venezuela de Chávez e no Equador de Correa. Esses presidentes “tomaram a decisão de dissolver o Congresso não somente para expandir seu poder de decidir sobre as políticas públicas, mas para evitar a perda de seus postos” (*Ibid.*, p. 124). Em síntese, sublinha a autora, é a “instabilidade presidencial, não a invencibilidade presidencial, [que] dispara a instabilidade legislativa” (*Ibid.*, p. 125).

Esse mesmo temor de perder o cargo é o que também incentiva presidentes a atacar o Judiciário. Uma das novidades apresentadas no livro – mas que poderia ser mais desenvolvida pela autora, que tem uma produção anterior importante sobre justiça – é a demonstração de que o Judiciário ganha força, e, por essa razão, passa a entrar nos cálculos políticos dos presidentes latino-americanos. Pelo modelo desenvolvido, crise judicial não é um efeito colateral da crise legislativa, mas uma ferramenta que pode ser usada pelo presidente para evitar sua remoção do cargo. Crises legislativas raramente ocorrem sem crises judiciais, mas é possível crises judiciais serem reflexos no Legislativo. Embora o Judiciário isoladamente não possa retirar os chefes do Executivo de seus postos, os juízes podem modificar parâmetros e influenciar um cenário de instabilidade, alterando a distribuição do poder de decidir sobre políticas públicas e incentivando uma resposta dos presidentes.

A autora constrói várias hipóteses sobre as chances de uma crise judicial. As confirmadas foram: a probabilidade de crise judicial aumenta quando o poder constitucional do presidente também aumenta, independentemente se o chefe do Executivo tem maioria ou minoria no Congresso; quando há um histórico de ataques ao presidente e quando um presidente é de um partido menos antigo, e, por conseguinte, menos enraizado na sociedade. Contudo, a probabilidade de uma crise judicial diminui se o Judiciário detém apoio popular, constringendo os outros Poderes a desafiar os juízes; e, de forma proporcional, ao tempo que resta ao governo – quanto mais próximo do final do mandato, menor o estímulo para

o Executivo atacar o Judiciário. Do ponto de vista do Legislativo, a descoberta da autora é que a oposição no Congresso pode reagir à manipulação dos tribunais pelo Executivo, criando uma nova instabilidade judicial.

Sabendo que determinadas situações aumentam a chance de crise, haveria uma fórmula institucional que limitasse essa possibilidade? Se o problema é por conta do desequilíbrio entre poder legal e poder partidário, haveria mudanças que poderiam mitigar essa diferença? Em tese, a resposta da autora é positiva. A solução seria reduzir o poder formal de legislar dos presidentes ou aumentar o peso da base no Congresso, por meio de reformas eleitorais, por exemplo. O problema é que essas escolhas significam opções em que se ganha por um lado, mas se perde por outro. Não existe uma “bala de prata” (Helmke, 2017, p. 163) para resolver a questão.

A pesquisa não inclui o ano do *impeachment* de Dilma Rousseff. Mesmo assim, a autora usa o caso brasileiro ocorrido em pelo menos três momentos e sinaliza que o exemplo iria ao encontro de suas descobertas. Ainda na introdução, ela chama o caso como um dos exemplos de afastamentos “controversos”. No capítulo 3, a autora afirma que a ex-presidente do Brasil cometeu o erro de não identificar o potencial de sanção que o Legislativo detém em relação ao Executivo, e que sua atuação levava pouco em conta os congressistas. No capítulo 4, Helmke, ao falar que os custos de um afastamento diminuem se há apoio popular, lembra que as manifestações que pediam o afastamento de Rousseff defendiam que os deputados igualmente desacreditados votassem pelo *impeachment* (Helmke, 2017, p. 86).

A pesquisa é uma importante contribuição para o entendimento dos motivos da instabilidade política e institucional da América Latina. Embora o livro peque algumas vezes em não “amarrar” os argumentos, dificultando um pouco a vida do leitor, as conclusões

são baseadas em um amplo levantamento de fontes, e o modelo, de fácil compreensão, pode ser útil para o debate sobre os rumos da democracia. A recente crise política brasileira, com o afastamento de Dilma Rousseff em 2016 e o papel do Legislativo e do Judiciário no episódio, transforma *Institutions on the edge* em leitura necessária não somente para entender o que se passa nos países vizinhos, mas também para pensarmos sobre o próprio Brasil.

Referências

- CAREY, John M. Presidential versus Parliamentary Government. *In*: MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (Eds.). *Handbook of new institutional economics*. Heidelberg: Springer, 2008.
- HELMKE, Gretchen. *Institutions on the edge: the origins and consequences of inter-branch crises in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

Resumo

A resenha apresenta um modelo alternativo para explicar as recorrentes crises entre os Poderes de Estado na América Latina após a “terceira onda da democracia”. Inspirado em teorias sobre guerras entre nações, Gretchen Helmke, autora de *Institutions on the edge: the origins and consequences of inter-branch crises in Latin America*, demonstra que os ataques de um Poder a outro são frutos de cálculos políticos baseados em informações assimétricas e na falta de confiança entre os agentes em acordos e compromissos. O *impeachment* presidencial é um exemplo dessa situação.

Palavras-chave: democracia; América Latina; *impeachment*; crise entre Poderes.

Abstract

The review presents an alternative model to explain the recurring crises between State branches in Latin America after the “third wave of

democracy." Inspired on bargains theories of war between countries, Gretchen Helmke, in her book *Institutions on the edge: the origins and consequences of inter-branch crises in Latin America*, shows that attacks from one branch against another are the consequence of political calculations based on asymmetric information and on the lack of trust between agents when it comes to agreements and commitments. The impeachment of a president is an example of this.

Keywords: democracy; Latin America; impeachment; inter-branch crisis.

Recebida em 27 de abril de 2017.

Aprovada em 30 de junho de 2017.