

VII Congresso de Associação Latinoamericana de Ciência Política

Instituições, Cultura Política e Qualidade da Democracia: uma análise das rupturas institucionais na América Latina

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González¹

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Brasil

Resumo

No período recente tem crescido o debate sobre qualidade da democracia como um elemento importante para diferenciar regimes políticos que mantêm o funcionamento de instituições de acordo com um conceito minimalista de democracia. No entanto, é fundamental considerar entre as variáveis de definição da qualidade democrática aspectos referentes à cultura política. Estudos têm demonstrado a presença de uma posição ambivalente sobre a democracia em muitos países da América Latina, mantendo espaço para a defesa de soluções autoritárias para situações de crise social ou institucional. Porém até que ponto a falta de uma cultura política democrática pode ser associada às situações de crise nos regimes? Este trabalho busca analisar a qualidade dos regimes democráticos instaurados na América Latina após transições ocorridas nos anos 80 e 90, verificando a relação entre os níveis de apoio específico e difuso à democracia e a ocorrência de rupturas institucionais, como a interrupção antecipada de mandatos presidenciais por renúncia ou golpe. Países com baixo nível de apoio ao regime ou satisfação com a democracia estariam mais sujeitos a este tipo de situação ou ela pode ocorrer igualmente em países com forte tradição de cultura democrática? Na análise são utilizados os dados do Latinobarômetro e do World Values Survey para as duas últimas décadas.

¹ rstumpf@pop.com.br

Introdução

No período recente tem crescido o debate sobre qualidade da democracia como um elemento importante para diferenciar regimes políticos que mantêm o funcionamento de instituições de acordo com um conceito minimalista de democracia, na medida em que a democratização deixou de ser um atributo suficiente de diferenciação.

As duas décadas finais do século XX forma prolíficas no estudo das transições políticas, com ênfase na passagem do autoritarismo para a democracia, como os trabalhos de Rouquié e Lamounier (1985); Cheresky e Chonchol, (1986); O'Donnell, Schmitter e Whitehead (1988); O'Donnell e Whitehead (1988), O'Donnell e Schmitter (1988), Stepan e Linz (1999), O grande numero de países que passaram a contar com governos eleitos levou Samuel Huntington (1994) a denominar este período de "Terceira Onda" da democracia. Um olhar excessivamente determinista levou Francis Fukuyama (1992) a prognosticar "o fim da história", com o triunfo do modelo liberal sobre seus antagonistas.

A história não foi particularmente amável em sua resposta à Fukuyama. O triunfo do ideário liberal durou menos que o esperado, seja em seus aspectos políticos como nos econômicos. A receita de reformas econômicas do "Consenso de Washington" (Williamson, 1990) após uma década começou a perder força, seja em seu apelo eleitoral, seja pela falência econômica, com a derrota de candidatos defensores do neoliberalismo por partidos e líderes defensores do intervencionismo, apoiados em muitos casos pela valorização de "commodities", como minerais, petróleo e gás, que permitiram financiar programas governamentais destinados às populações mais pobres.

Contraditoriamente os dois exemplos de maior sucesso econômicos no novo século, China e Índia, compartilham um estado forte e interventor, embora tenham modelos políticos opostos, a Índia mantendo uma democracia parlamentar e a China um regime de partido único que para os moldes ocidentais é caracterizado como autoritário.

O mundo ocidental também começou a ficar carente de exemplos que pudessem ser vendidos como os campeões da democracia, tendo em vista o autoritarismo velado que tomou conta dos Estados Unidos da América, como reação aos ataques de 11 de setembro de 2001. Medidas como o "Ato Patriótico" justificaram o aumento da vigilância e controles sobre os cidadãos do país e o completo desrespeito aos direitos de cidadão de outros países, consubstanciados em sucessivos escândalos, como os da prisão de Abu Ghraib, no Iraque, os prisioneiros sem julgamento em Guantânamo, os vôos secretos para transferência de prisioneiros para centros de tortura (justificada nos manuais como técnicas duras de interrogatório), em locais do leste europeu e da Ásia, a política de assassinatos seletivos efetuados por meio de vôos não tripulados (drones) e mais recentemente os controles da Agência de Segurança Nacional (NSA) sobre a Internet em escala mundial. Tais medidas têm contado com apoio majoritário da população estadunidense e, em alguns casos, inclusive contribuíram para aumentar a popularidade e reeleger o presidente, como a morte de Osama Bin Laden.

Entre as tradicionais democracias europeias também surgiram motivos para preocupação. A participação de diversos países na invasão do Iraque, sob o argumento do combate ‘as “armas de destruição em massa” nunca encontradas foi em geral uma decisão de política externa dos governantes, que nem sempre contou com a simpatia da população. Seu resultado, no entanto, foi colocar estes países na rota dos ataques terroristas, com conseqüências como os atentados em Londres e Madri.

As medidas de segurança e a desconfiança contra estrangeiros, somadas à crise econômica de 2008, geraram uma onda de xenofobia gerando ataques e preconceito não apenas contra estrangeiros e imigrantes, mas também contra os cidadãos que pertencem a grupos culturais, étnicos ou religiosos identificados como perigosos, em particular os muçulmanos de origem árabe.

A crise econômica de países da zona do euro colocou em confronto populações dos países mais afetados (Grécia, Espanha, Portugal, Irlanda) com seus governos e com os governantes de países identificados como apoiadores de medidas impopulares (como a Alemanha).

Com isto identifica-se uma perda de representatividade do sistema políticos, com baixa da popularidade dos partidos tradicionais e crescimento de grupos mais radicais a direita ou à esquerda, o que já constatado anteriormente por Pharr, Putnam e Dalton (2000).

Entre as novas democracias eleitorais do leste europeu, tem havido a ampliação do desenvolvimento de regimes híbridos, que mantém eleições periódicas, mas convivem com medidas de restrição ou perseguição a grupos de oposição, como tem ocorrido na Rússia, na Ucrânia, na Hungria e na Turquia.

Passadas quatro décadas dos primeiros processos de transição para a democracia analisados por O'Donnell e Whitehead (1988) - que justamente envolveram países hoje com profundas crises internas – Portugal, Espanha e Grécia, o momento parece de surgimento de um novo desafio para o processo democrático, que parece mais ameaçado por suas limitações - as promessas não cumpridas, referidas por Bobbio (1986) - que por um retorno aos modelos autoritários existentes nas primeiras décadas do século XX.

Como fica a América Latina neste contexto? Podemos falar em consolidação da democracia e passar a falar em níveis de qualidade da democracia para comparar nossos países, ou o fantasma do autoritarismo ainda está rondando nossas portas?

Levando em conta o processo eleitoral como um dos indicadores centrais de um regime democrático e o respeito ao resultado das eleições como uma das condições para se considerar um país uma democracia e tendo em vista que a maioria dos países mantém regimes presidencialistas, deve-se considerar como uma exigência democrática não apenas que o presidente seja eleito pelo voto dos cidadãos em eleições livres, mas que o eleito possa cumprir seu mandato até o final.

Longe de ser um exemplo de estabilidade constante, há inúmeros exemplos de ruptura institucional ocorridos nas últimas duas décadas em países da América Latina.

Este trabalho parte do princípio que é fundamental considerar entre as variáveis de definição da qualidade democrática aspectos referentes à cultura política. Estudos têm demonstrado a presença de uma posição ambivalente sobre a democracia em muitos países da América Latina, mantendo espaço para a defesa de soluções autoritárias para situações de crise social ou institucional.

Porém até que ponto a falta de uma cultura política democrática pode ser associada às situações de crise nos regimes? Este trabalho busca analisar os regimes democráticos instaurados na América Latina após transições ocorridas nos anos 80 e 90, verificando a relação entre os níveis de apoio específico e difuso à democracia e a ocorrência de rupturas institucionais, como a interrupção antecipada de mandatos presidenciais por renúncia ou golpe. Países com baixo nível de apoio ao regime ou satisfação com a democracia estariam mais sujeitos a este tipo de situação ou ela pode ocorrer igualmente em países com forte tradição de cultura democrática?

A seguir é discutida a relação entre estabilidade do regime e cultura política e definidas as variáveis que serão, na segunda parte, utilizadas para analisar comparativamente as situações de ruptura institucional ocorridas no continente.

A análise é baseada nos dados do Latinobarômetro e, complementarmente, do World Values Survey. O Latinobarômetro tem dados disponíveis de forma pública para o período 1996 a 2011, com exceção do ano de 1999, quando não foi realizada a onda. Nem todos os países que sofreram rupturas estiveram incluídos nas amostras do Latinobarômetro e WVS no período, o que limita a análise de casos como o do Haiti e República Dominicana. Ao final são apresentadas conclusões preliminares à luz dos dados apresentados.

Cultura política e estabilidade democrática

Levando em conta a teoria da cultura política (Almond e Verba, 1965), a estabilidade de um regime está relacionada com a congruência entre a cultura política e as instituições. No caso dos regimes democráticos, a estabilidade do regime, seguindo o modelo de David Easton é reforçada pelos apoios em diferentes níveis de elementos concretos e abstratos que compõem o sistema político. Estes elementos seriam o apoio a a) comunidade política, com o vínculo entre as pessoas em um país para além as instituições políticas específicas b) princípios do regime que representam os valores do sistema político; c) performance do regime, ou apoio à prática destas instituições; d) confiança nas instituições que compõe o sistema político e e) confiança nos atores políticos (Norris, 1999; 10).

Analisando dados do World Values Survey, Klingemann (1999) constata uma crescente diferença nas democracias entre os níveis de apoio abstrato aos princípios do regime democrático e os níveis de satisfação com seus resultados ou confiança nos governantes, o que ele denomina de democratas insatisfeitos. A esta situação Norris (1999; 270) se refere cunhando o conceito de cidadão críticos:

The evidence presented in this volume suggests that we have seen the growth of more critical citizens, who value democracy as an ideal yet who remain dissatisfied with the performance of their political system, and particularly the core institutions of representative government.

No entanto, as conclusões a que chega apontam para resultados contraditórios, por um lado podendo contribuir para uma pressão popular que reforce os processos representativos, mas por outro tendo efeitos desestabilizadores no processo de consolidação de novas democracias.

O caso da América Latina estaria mais para a segunda situação do que para a primeira. Este perigo é identificado por Millet (2008; 3):

Also disturbing has been the failure of many traditional political parties and leaders to exercise effective power once they take office. In many nations polls indicate that political parties have the lowest or nearly the lowest popular support and credibility of any institution. The greatest threats to democracy often come from within rather than outside the system, from those who proclaim its virtues rather than those who advocate alternative forms of government.

A existência de uma cultura política híbrida no continente, com a permanência de níveis variáveis de aceitação de soluções autoritárias para as crises, é descrita por Moisés (2010).

As diferenças marcantes entre diferentes países em relação a elementos de uma cultura democrática também são identificadas por Perez (2008), em uma análise baseada em dados do LAPOP:

Support for attitudes conducive to a “stable democracy” seem weak in Latin America compared to Canada and United States, primarily owing to relatively low levels of support for the political system and weaker level of political tolerance. While citizens in some nations as Costa Rica and Uruguay exhibit relatively robust levels of support for attitudes conducive to a stable democracy, others such as Paraguay, Ecuador, Haiti and Bolivia express alarmingly low levels, thus helping to explain the political instability exhibited by these nations in the last decade (Perez, 2008; 37).

O autor identifica uma relação entre os níveis de satisfação com a democracia e a avaliação dos presidentes, o que poderia ser um fator interveniente nos processos de desestabilização.

In general, levels of satisfaction with democracy in Latin American seem to be correlated with presidential approval rates. Uruguay, Chile, Dominican Republic, Costa Rica, and Colombia—nations with relatively high levels of satisfaction—have presidents with relatively high levels of job approval. Nations like Haiti, Peru, Paraguay, and Ecuador had at the time of the surveys—early 2006—presidents with relatively low approval rates. (Perez, 2008; 25)

O que encontramos em comum entre os diferentes autores é uma preocupação com os baixos níveis de satisfação com os resultados obtidos após cerca de duas décadas de redemocratização e as possíveis consequências para a democracia. Mas e se este não fosse um problema para o futuro, mas uma realidade já presente, eventualmente disfarçada sob o manto de legalidade de formas não violentas de interrupção dos mandatos? Este aspecto é analisado a seguir.

As rupturas institucionais na América Latina

Este texto trata com o conceito de ruptura institucional e não golpe de Estado porque o conceito de golpe em geral é associado ao afastamento do governante por meio de uso ou ameaça da violência, ou o suporte de grupos que detêm esta possibilidade, como o exército. Conforme apontam Llanos e Marsteintredet (2010) a literatura tem variado no uso de termos para se referir a estes episódios na América latina no período recente.

Considera-se neste texto uma ruptura institucional qualquer interrupção do mandato que não ocorra de forma prevista anteriormente (fim do período de mandato, doença ou morte do presidente).

Neste caso, mesmo as situações em que esteja se aplicando as leis existentes, a decisão de afastar o presidente, tomada pelo Congresso ou pelo Poder Judiciário, ou mesmo a renúncia voluntária do presidente, devido a pressões políticas ou da conjuntura econômica, são consideradas rupturas.

O fenômeno da interrupção dos mandatos antes de seu fim tem atraído a atenção de diversos autores. Perez Liñan (2000, 2008, 2009) dedica a sua atenção ao que chama de “julgamentos políticos” – situações em que o presidente é afastado u forçado a renunciar por forças políticas, em geral representadas dentro dos congressos nacionais, que avaliam negativamente os resultados da gestão.

Valenzuela (2004) analisa os casos de interrupção de mandatos do ponto de vista institucionalista, tomando por base os trabalhos de Juan Linz (1990), buscando identificar falhas no sistema presidencialista que o tornariam propício a desencadear este tipo de crise política.

Hochstetler (2006) analisa não apenas os casos em que houve o afastamento do presidente, mas inclui também as situações em que a autora os define como “desafiados”, porém tendo triunfado sobre os adversários e completado o mandato. Segundo a autora, a existência de protestos nas ruas é um fator importante no resultado dos desafios. A autora inclui a sociedade civil como um ator no processo político, interferindo a partir de protestos contra denúncias de corrupção ou insucesso de políticas econômicas. No entanto, não fundamenta a mobilização popular nos conceitos da cultura política.²

² Em 2006 ouvi o comentário de um Senador brasileiro que referindo-se ao escândalo político conhecido como “Mensalão”, que abalou o final do primeiro mandato do Presidente Lula, de que as condições legais para propor um processo de *impeachment* do presidente existiam, mas houve a avaliação por

Este ponto de vista é compartilhado por Marsteintredet, (2010), que aponta as manifestações de rua como um gatilho que provoca as reações dos atores institucionais, embora não qualquer tipo de manifestação.

Não contando tentativas de golpe que não chegaram a ter sucesso (como os levantes militares contra Alfonsín na Argentina), no período de 30 anos analisado foram contabilizadas vinte e uma situações de ruptura, envolvendo onze países do continente. (quadro 1)

A Argentina tem dois casos de renúncia de presidentes no período e uma antecipação de eleições. Ambas as renúncias foram causadas por crises econômicas. Casualmente, ambos presidentes que renunciaram pertenciam à União Cívica Radical e foram substituídos por membros do partido Justicialista (peronista). Porém Raul Alfonsín renunciou cerca de seis meses antes do fim de seu mandato para antecipar a posse de um novo presidente, Carlos Menem, já eleito. Alfonsín também fora alvo de tentativas de golpe em anos anteriores, por grupos de militares descontentes com o processo de responsabilização de crimes cometidos durante a ditadura, porém o apoio da população ao presidente contribuiu para o insucesso dos golpistas.

No segundo caso, Fernando de la Rúa foi forçado a renunciar em meio à crise cambial, sendo substituído pelo senador Eduardo Duhalde, escolhido pelo Congresso para completar o mandato e que fora derrotado nas eleições presidenciais de 1999 por De la Rúa. Por sua vez, Duhalde antecipou a realização das eleições, dando posse ao sucessor antes do tempo previsto para o término do mandato³.

O caso peruano é *sui generis* pelo fato que o mesmo presidente provocou duas rupturas na mesma década. Alberto Fujimori foi responsável por um auto-golpe, por meio do qual fechou o Congresso, realizou reformas constitucionais e garantiu mandatos sucessivos. No entanto, o mesmo presidente viu esvaír-se sua popularidade no fim da década, sendo forçado a renunciar em 2000, após iniciar seu terceiro mandato, envolvido em escândalos que acabaram por levá-lo à prisão. (Valenzuela, 2004)

Na Guatemala uma tentativa de auto-golpe mal sucedida levou à posterior renúncia de Jorge Serrano.

A Venezuela conta com duas interrupções de mandatos no período, com dinâmicas e resultados diferentes. Carlos Andrés Pérez, em um momento de crise econômica conseguiu manter-se no cargo após duas tentativas de golpe militar lideradas pelo então Coronel Hugo Chávez e seu movimento em 1992, porém foi afastado por meios legais, ao ser envolvido em um escândalo de desvio de fundos públicos (Perez Liñan, 2000).

parte de lideranças no Senado de que a ausência de um “clamor das ruas”, devido à grande popularidade do presidente tornavam a possibilidade de afastamento perigosa, pois em caso de renúncia, Lula poderia voltar “nos braços do povo” na eleição seguinte, desmoralizando o Congresso. A estratégia proposta pela oposição foi utilizar o escândalo para desgastar a imagem de Lula nas eleições, o que não surtiu o efeito desejado.

³ Agradeço a Osvaldo Iazzetta por chamar a atenção para a situação da sucessão Duhalde-Kirschner.

QUADRO 1

MANDATOS INTERROMPIDOS NA AMÉRICA LATINA 1983-2013

	Ano	Presidente	Motivo
ARGENTINA	1989	Raúl Ricardo Alfonsín.	Renúncia/Antecipação da posse do sucessor
	2001	Fernando de la Rúa.	Renúncia
	2002	Eduardo Duhalde	Antecipação de eleições
BOLÍVIA	1986	Hernán Siles Zuazo.	Renúncia
	2003	Gonzalo Sánchez de Lozada	Renúncia
	2005	Carlos Diego Mesa	Renúncia
BRASIL	1992	Fernando Affonso Collor de Mello	Renúncia
EQUADOR	1997	Abdalá Bucaram Ortiz.	Deposição
	2000	Jamil Mahuad Witt.	Deposição
	2005	Lucio Gutiérrez.	Deposição
GUATEMALA	1993	Jorge Antonio Serrano Elías.	Auto-golpe /Deposição
HAITI	1991	Jean-Bertrand Aristide.	Deposição
	2004	Jean-Bertrand Aristide.	Deposição
HONDURAS	2009	Manuel Zelaya.	Deposição
PARAGUAI	1999	Raúl Alberto Cubas Grau.	Renúncia
	2012	Fernando Armindo Lugo	Deposição
PERU	1992	Alberto Kenya Fujimori.	Auto-golpe
	2000	Alberto Kenya Fujimori.	Renúncia
REPÚBLICA DOMINICANA	1994	Joaquín Balaguer	Renúncia
VENEZUELA	1993	Carlos Andrés Pérez Rodríguez.	Deposição
	2002	Hugo Chávez.	Deposição

Fonte: elaborado pelo autor com base em Valenzuela, 2004 Hochstetler, 2006, Perez Liñan, 2008 e González, 2012.

Por sua vez, Hugo Chávez, tendo sido eleito presidente para seu segundo mandato em 2001, foi vítima de um golpe frustrado em abril de 2002, que envolveu setores militares e lideranças empresariais, com o empresário Pedro Carmona assumindo interinamente o cargo. Chávez foi removido do cargo por dois dias e retornou devido às manifestações populares e à fidelidade de parte dos militares ao presidente deposto.

Depois de 21 anos de regime autoritário no Brasil (1964-1985), Fernando Collor de Melo foi eleito em 1989 nas primeiras eleições diretas desde 1960. Permaneceu pouco mais de dois anos e meio no cargo, renunciando na iminência da votação de seu afastamento pelo Congresso Nacional, onde era investigado por acusações de corrupção.

No Equador sucederam-se três presidentes que não completaram seus mandatos, afastados por acusações de irregularidades, em meio a crises

econômicas, chegando ao ponto de se justificar o afastamento de Bucaram por suposta incapacidade mental (Perez Liñan, 2000).

A Bolívia, país historicamente envolvido em constantes golpes de estado ao longo do século XX viveu na década de 90 um período de aparente tranquilidade institucional, depois da renúncia de Siles Zuazo em 1986. Em 2003 depois de sofrer pressões de protestos sociais que provocaram diversas mortes, Gonzalo Sanchez de Lozada renunciou, deixando o governo em mãos do vice-presidente, Garcia Mesa. Este permaneceu quase até o final do mandato, em 2005, quando também renunciou, com o presidente da corte suprema completando o mandato.

No Haiti, Jean Bertrand Aristide, primeiro presidente eleito na história do país, foi eleito em 1990, deposto por um golpe militar em 1991 retornou ao poder com apoio internacional em 1994, cumprindo o final do mandato. Eleito novamente em 2001 foi deposto em 2004.

O Presidente do Paraguai, Raúl Cubas renunciou em 1999 e abandonou o país, sendo asilado no Brasil, devido a denúncias de seu envolvimento na morte do Vice-Presidente Luis Maria Argaña.

Depois de uma década em que as interrupções de mandato ocorreram praticamente de forma anual, a partir de 2005 elas se tornaram mais raras, ocorrendo dois casos, em 2009 em Honduras e 2012 no Paraguai.

Em ambos os casos o afastamento dos presidentes foi feito sob o manto da legalidade, com o uso de mecanismos de julgamento por supostas irregularidades. No entanto, o verniz de legalidade ficou arranhado pela invasão noturna e deportação do Presidente hondurenho Manuel Zelaya e pelo prazo pífio de 24 horas entre acusação, defesa e condenação do presidente paraguaio Fernando Lugo (Llanos e Marsteintredet, 2010).

Tendo em vista justificação de legalidade, como as renúncias ou julgamentos de natureza política, as interrupções de mandato ocorridas não são vistas necessariamente pela população como antidemocráticas. Salvo o casos venezuelano e haitiano, não foram golpes dentro da tradição latino-americana de ruptura institucional da ordem constitucional.

Estariam estas situações de ruptura relacionadas não apenas ao jogo político entre as elites governantes, mas também à conjuntura específica de um desencanto ou perda de apoio por parte dos governantes com relação à população? Esta possibilidade é analisada na sessão seguinte.

Apoio ao regime e estabilidade política

Tendo em vista o tema deste texto, que busca relacional as situações de ruptura institucional e os diferentes níveis de apoio ao sistema político, foram escolhidas três variáveis como indicadores. O apoio à democracia será utilizado como indicador da relação da população com os princípios do regime. A satisfação com a democracia como indicador da avaliação da performance do sistema e a aprovação do presidente como indicador da confiança em um dos atores políticos centrais do presidencialismo.

Apoio à democracia

Uma primeira verificação se dá na busca de relações entre os casos de ruptura institucional e os níveis de apoio difuso à democracia, o que se discute com base nos dados do quadro 2.

O apoio à democracia tem permanecido constante na média do continente, com uma leve queda nos anos do principio deste século, mas com posterior recuperação. Alguns países mostram altos níveis de apoio, com destaque para Uruguai (79%), Costa Rica (75%) e Venezuela (71%) na média do período compreendido pelos dados.

Do lado negativo, destacam-se Paraguai (45%), Brasil (44%) e Guatemala (41%), como países com médias abaixo de 50% da população apoiando a democracia em qualquer circunstancia.

No entanto, os países que possuem menores médias de apoio, Brasil e Guatemala, não sofreram rupturas no período recenté, embora tenham vivido situações de afastamento de presidentes, por meios legais, no principio da década de 1990.

Se por um lado ocorreram rupturas em países como o Paraguai e o Equador, que mantém um nível de apoio à democracia abaixo da média continental em praticamente todo o período, em outros casos as rupturas ocorreram em países que mantém-se acima da média, como Argentina e Venezuela. No caso da Bolívia as rupturas ocorrem em momentos de baixo apoio à democracia, menor que a média continental.

Ao se analisar as manifestações de apoio difuso à democracia verifica-se uma variação grande entre os países que sofreram processos de interrupção de mandatos. Com a exceção de alguns anos específicos, eles são em geral baixos, ficando em torno ou até abaixo dos 50%. No entanto, não há um padrão específico de baixa deste apoio que possa ser identificado antes ou no ano em que houve a ruptura.

O apoio à democracia caiu de 70 pontos percentuais para 58 na Argentina do ano anterior para o ano da queda de la Rúa. Também há uma queda observada na Bolívia de 2002 para 2003 e no Equador entre 1996 e 1997, No entanto, na Venezuela o apoio à democracia cresce no ano do Golpe. Também ocorre em Honduras e no Equador em 2005.

As situações de ruptura ocorridas no período, portanto, não parecem estar exclusivamente associadas a um baixo nível de apoio difuso ao regime democrático.

Satisfação com a democracia

Muitas das situações de ruptura ocorreram em momentos em que a satisfação com a democracia estava abaixo ou próximo da média do país. Em quase todos os casos, menos a Venezuela, estavam abaixo da média do continente (quadro 3).

Na Argentina o nível mais baixo de satisfação com o regime em todo o período se dá no ano seguinte à renúncia de de la Rúa, quando os efeitos da crise econômica são mais sentidos, levando a uma segunda ruptura.

Por outro lado, países como o Brasil, Colômbia e México mantêm uma média relativamente baixa de satisfação com o regime, inferior a do continente, com períodos em que o nível de satisfação foi inclusive menor do que o dos países que sofreram rupturas.

Os países com maiores percentuais médios de satisfação com a democracia são Costa Rica (54%) e Uruguai (63%), únicos a manter uma média acima de 50% para o período. São seguidos pela Venezuela, com 45%.

Quatorze dos dezessete países considerados tem médias inferiores a 40% de satisfeitos com a democracia no período, com as médias mínimas de Paraguai (19%) e Peru (20%). Um indicativo de que salvo alguns países e momentos específicos, o desempenho do regime tem sido julgado insatisfatório para a maioria da população.

No entanto, este indicador não é suficiente para explicar as rupturas, por que em casos como o do Paraguai em 1999 e do Peru, em 2000, a satisfação continuou a cair nos governos dos sucessores do presidente afastados, com o nível mais baixo ocorrendo em anos posteriores, sem que este fato tenha levado a golpe ou renúncia.

No caso do Paraguai não estão disponíveis dados para o ano do golpe, mas havia um crescimento da satisfação nos anos anteriores, sendo que em 2008 e 2009 alcançou o nível mais alto de toda a série histórica. Colômbia (2001-2002) e México (2002-2004) também apresentaram momento de marcada insatisfação, sem sofrer rupturas.

QUADRO 2
APOIO À DEMOCRACIA 1996-2011 ⁴

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Media
ARGENTINA	71	75	73	70	60	65	69	64	66	73	63	60	64	66	70	67
BOLIVIA	64	66	56	62	61	52	50	48	52	62	67	68	71	68	64	61
BRASIL	50	50	48	38	38	37	35	41	37	46	43	47	55	54	45	44
COLOMBIA	60	69	55	50	49	39	46	51	46	53	48	58	50	60	55	53
COSTA RICA	80	83	69	83	78	77	78	67	73	75	83	67	74	72	65	75
CHILE	55	61	53	54	51	51	51	60	62	56	46	52	59	63	61	56
EQUADOR	52	41	57	54	45	47	45	46	43	54	65	56	43	64	61	52
EL SALVADOR	56	66	79	63	36	40	45	50	59	52	39	48	68	59	55	54
GUATEMALA	50	48	54	45	45	45	33	35	32	41	32	34	42	46	36	41
HONDURAS	42	63	57	64	65	57	55	46	32	50	38	44	55	53	43	51
MEXICO	53	52	51	45	46	63	53	53	58	54	48	43	42	49	40	50
NICARAGUA	59	68	72	64	47	63	51	39	57	57	62	58	55	58	50	57
PANAMA	75	71	71	62	39	55	51	64	52	55	62	55	64	61	60	60
PARAGUAI	59	45	51	46	37	41	39	44	33	43	35	53	46	49	54	45
PERU	63	60	63	64	71	55	50	46	40	55	47	45	52	61	59	55
URUGUAI	80	86	81	83	83	77	78	80	77	77	75	79	82	75	75	79
VENEZUELA	62	64	60	61	61	73	68	74	78	70	67	82	84	84	77	71
AMÉRICA LATINA	61	63	62	59	54	55	53	53	53	57	54	56	59	61	57	57

Fonte: Latinobarômetro, 1996-2011

Negrito e sombreado: anos em que ocorreram rupturas. Sombreado leve: anos anteriores e posteriores às rupturas.

⁴ Pergunta. ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo? La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático. A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático. *Aquí solo: 'La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno'. * Percentuais excluindo não respondeu e não sabe.

QUADRO 3
SATISFAÇÃO COM A DEMOCRACIA⁵

	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Media
ARGENTINA	35	42	50	46	21	8	34	34	34	51	33	34	36	49	58	38
BOLIVIA	25	33	34	22	18	24	25	18	22	39	41	33	50	32	28	30
BRASIL	22	23	27	19	24	21	28	28	22	36	30	38	48	49	37	30
COLOMBIA	16	40	24	28	12	11	22	29	29	33	32	40	42	39	26	28
COSTA RICA	54	68	54	61	54	75	46	47	39	48	47	44	63	61	44	54
CHILE	29	37	32	33	27	28	33	42	46	42	37	41	53	56	32	38
EQUADOR	35	31	34	23	16	16	24	14	14	22	35	37	33	49	49	29
EL SALVADOR	28	48	47	27	26	38	33	37	36	25	34	37	60	43	35	37
GUATEMALA	19	40	57	36	20	35	21	20	28	31	30	27	30	28	23	30
HONDURAS	21	49	37	43	34	62	37	29	26	34	30	25	31	35	29	35
MÉXICO	12	45	21	37	28	18	18	18	23	41	31	23	28	27	23	26
NICARAGUA	25	51	26	16	26	59	31	20	18	26	43	38	35	36	38	33
PANAMA	29	39	34	47	24	44	24	35	20	40	38	34	61	56	54	39
PARAGUAI	22	15	24	12	11	7	9	14	15	12	9	23	31	35	39	19
PERÚ	30	21	18	24	18	18	11	6	13	23	17	16	22	28	31	20
URUGUAI	52	65	68	69	57	53	44	44	63	66	66	71	79	78	72	63
VENEZUELA	31	36	35	55	42	40	37	42	55	57	59	49	49	49	45	45
AMÉRICA LATINA	28	40	37	35	27	33	28	28	30	37	36	36	44	44	39	35

Fonte: Latinobarômetro, 1996-2011

Negrito e sombreado: anos em que ocorreram rupturas. Sombreado leve: anos anteriores e posteriores às rupturas.

⁵ Pergunta. En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)? *Aquí sólo 'muy satisfecho' más 'más bien satisfecho'. * Percentuais excluindo não respondeu e não sabe.

Aprovação do Presidente

Se o baixo nível de satisfação com a democracia pode ser um dos indicadores de fragilidade do regime político e tendo em vista que no sistema presidencialista o sucesso ou insucesso das ações governamentais em geral é atribuído pessoalmente ao presidente, a seguir busca verificar-se se há relação entre o nível de aprovação dos presidentes e os casos de ruptura. Os dados disponíveis no Latinobarômetro compreendem apenas o período a partir de 2002, não sendo possível analisar os casos ocorridos no período anterior. (Quadro 4)

No caso da Argentina, a aprovação de Duhalde está bastante abaixo da média do período, de 53 pontos. A mesma situação ocorre no Equador, porém o nível mais baixo de aprovação ocorre no ano anterior ao afastamento do Presidente. Dados do World Values Survey mostram que esta aprovação já era baixa no final do mandato de Carlos Menem, em 1999, com 27% de aprovação.

Diferente dos casos de Chávez e Zelaya, que contavam com níveis rezoáveis de aprovação no ano em que sofreram o golpe. No caso de Honduras, a aprovação do Presidente no momento do afastamento era maior do que no ano anterior, ligeiramente abaixo da média do país. No caso venezuelano, a aprovação no ano do golpe está na média do período e é inclusive superior a dos dois anos seguintes.

A aprovação do presidente, associada a um alto nível de apoio abstrato à democracia na Venezuela e razoável satisfação com o regime podem estar associados à resistência popular ao golpe.

No caso boliviano há uma recuperação da aprovação da presidência com a primeira mudança, ocorrida em 2003. A aprovação permanece alta, acima da média do país para o período, que é de 41 pontos, mesmo no ano da renúncia do vice-presidente empossado em 2003 para completar o mandato, o que pode levar à consideração que esta aprovação é extremamente volátil e pode ter desaparecido em questão de meses.

No Equador a aprovação das gestões presidenciais são baixas no período, quase metade da média, sendo que seu ponto mais baixo se dá no ano anterior à queda do presidente, mas segue baixo no ano seguinte para seu sucessor, tendo um crescimento apenas com a posse de Rafael Correa em 2007.

No entanto, baixos níveis de aprovação não são exclusivos destes países. O mais baixo nível de aprovação detectado se dá no Paraguai, em 2002 e 2003 na gestão de Luis González Macchi que havia sucedido Raul Cubas após a sua renúncia em 1999.

No Peru entre 2002 e 2005 a aprovação de Alejandro Toledo tem uma queda pronunciada e no Uruguai entre 2002 e 2004, período em que o país sofreu as consequências da crise argentina, a gestão de Jorge Batlle teve baixos níveis de aprovação.

No entanto, enquanto o Uruguai é um dos países mais estáveis do continente, o Peru não sofreu rupturas no período subsequente à saída de Fujimori em 2000.

Já no caso do Paraguai o golpe que afastou Fernando Lugo aparentemente não teve relação com a aprovação popular de sua gestão, que embora estivesse em queda em relação ao ano de sua posse (2008) ainda estava acima da média do país em 2011.

QUADRO 4
APROVAÇÃO DO PRESIDENTE⁶

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	MED
Argentina	14	86	73	71	73	52	34	25	40	57	53
Bolívia	42	24	48	60	54	60	53	57	46	41	49
Brasil	34	62	53	47	62	58	79	84	86	67	63
Colômbia	13	64	75	69	70	68	75	72	75	75	66
Costa Rica	52	37	50	32	56	55	45	75	53	48	50
Chile	50	54	64	66	67	55	59	85	55	28	58
El Salvador	35	48	57	58	48	54	51	83	71	63	57
Guatemala	12	15	36	44	45	28	46	52	47	43	37
Honduras	57	52	44	39	57	56	35	44	51	52	49
México	47	46	41	41	60	60	58	52	59	59	52
Nicarágua	84	32	30	32	23	54	32	37	58	50	43
Panamá	23	14	20	39	57	37	41	80	59	62	43
Paraguai	5	8	57	39	33	17	86	69	55	49	42
Peru	23	10	8	16	57	29	14	26	30	52	27
Equador	30	27	20	24	23	74	66	59	58	64	45
Uruguai	30	16	12	72	63	61	61	74	75	63	53
Venezuela	51	35	43	65	65	61	48	45	47	49	51

Fonte: Latinobarômetro, 2002-2011

Negrito e sombreado: anos em que ocorreram rupturas. Sombreado leve: anos anteriores e posteriores às rupturas.

Conclusões Preliminares

A estabilidade do regime político pode ser atribuída a um conjunto de fatores que interage. Os aspectos institucionais, como os discutidos por Linz (1990), devem ser levados em conta, como os mecanismos institucionais para o enfrentamento de crises.

No entanto, se tomados apenas os argumentos relativos aos mecanismos formais de solução dos conflitos, todos os regimes presidencialistas deveriam ser instáveis ou sujeitos a rupturas nas situações de crise. No entanto, a análise do continente mostra que nem sempre isto ocorre, como pode ser citado o caso do Uruguai, que sofreu uma crise econômica quase tão grave como a Argentina, mas não afastou seu presidente, por menor que tenha sido a aprovação de sua gestão.

⁶ P. ¿Usted aprueba o no aprueba la gestión del gobierno que encabeza el presidente (nombre)...? *Aquí solo 'Aprueba'

O que nos leva a um segundo nível de análise, que é o do suporte da população ao regime. Conforme constatado por Pérez (2010), parece haver uma relação direta entre a satisfação com a democracia e a aprovação do presidente.

Porém nos casos em que há um alto grau de insatisfação, associado a uma baixa aprovação do Presidente poderia haver um risco ao regime. Neste caso torna-se importante o nível de apoio difuso à democracia. Em um país que a esmagadora maioria da população condena o uso de meios autoritários para a solução das crises e substituição do presidente esta solução tem menor probabilidade de ocorrer.

No entanto, há uma outra variável a ser considerada, que é a intervenção das elites políticas e militares. A opção da ruptura institucional em geral pode vir apoiada por algum tipo de manifestação de descontentamento popular, como aponta Hochstetler (2006) e Marsteintredet, (2010). No entanto, os protestos em geral são insuficientes para gerar o afastamento se não houve a negociação de um substituto.

Neste sentido, o que se constata da análise dos dados é a diferença entre dois padrões de ruptura institucional – as que são consumadas por atos de renúncia, portanto com algum nível de aceitação por parte do presidente que abandona o cargo e as que são consumadas por atos externos, seja diretamente um golpe ou uma decisão de afastamento determinada pelo Congresso ou Poder Judiciário, à revelia do ocupante do cargo.

Constata-se que os casos de renúncia ocorrem nas situações em que a pressão de um dos outros poderes ocorreu em situações em que o nível de aprovação do Presidente e o nível de satisfação com o desempenho do regime eram baixos. A alternativa de resistir no cargo não encontrava eco na população.

Esta conjugação de fatores, no entanto, não foi suficiente para levar à ruptura dos mandatos nos países em que há um alto nível de apoio difuso ao regime democrático. Mesmo tendo havido uma baixa no nível de satisfação e uma queda abrupta da aprovação do presidente no Uruguai entre 2002 e 2004 o mandato foi cumprido, levando à alternância no poder, com a vitória da oposição.

Este fato pode ser atribuído a uma oposição leal ao regime, que mesmo diante da crise não buscou uma solução de ruptura, ou à consciência destas lideranças, de que uma solução desta natureza não contaria com o apoio da população.

Por outro lado, naqueles casos em que o descontentamento necessariamente não atinge toda a população, havendo níveis razoavelmente altos de satisfação com o governo, como foram os casos de Venezuela em 2002, Honduras em 2009 e Paraguai em 2011, a atuação da elite política, secundada pelo apoio ou neutralidade de setores militares pode ser decisiva no processo de ruptura.

O resultado final é dado pela capacidade de mobilização dos setores pró-governante para impedir o resultado de ruptura. Estes foram decisivos no caso Venezuelano e não impediram os afastamentos de Lugo e Zelaya.

O que nos leva a uma outra característica dos regimes, para além dos aspectos institucionais e da cultura política da população, que é a composição dos blocos de apoio aos presidentes eleitos.

A emergência de líderes carismáticos, que mobilizam grande apoio popular, pode contribuir em uma maior identificação da população com a democracia, aumentando os níveis de apoio específico e difuso, bem como gerando altos percentuais de aprovação do governante. São democracias no modelo plebiscitário, descrito por Weber (1990), ou delegativas, conforme o modelo proposto por O'Donnell (1991).

No entanto o alicerce destes governos, mais do que nas instituições, está na liderança do governante. Quando este é retirado do governo, a capacidade de mobilização de seus aliados é um fator fundamental no sucesso ou insucesso da ruptura proposta.

O suporte incondicional às regras democráticas é um fator que pode impedir que a ruptura seja uma das alternativas viáveis às elites em disputa para a solução das crises. No entanto, os dados indicam que este é um cenário de exceção no continente.

Assim o regime passa a estar alicerçado no apoio das elites representadas nos parlamentos, cortes judiciais ou chefias militares ou na avaliação de resultados do regime e do dirigente por parte da população. Quando um destes suportes falha, a ruptura passa a se apresentar como uma solução dentro da agenda de possibilidades no enfrentamento das crises políticas.

Por isso, ainda que os golpes civis ou militares na velha tradição do autoritarismo do século XX tendam a se tornar cada vez mais raros, as novas formas de ruptura, travestidas de respeito aos mecanismos legais e de manutenção formal da democracia devem continuar a fazer parte do cenário político da América Latina no século XXI.

BIBLIOGRAFIA

- ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. **Boston: Little, Brown & Company 1965**.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CHERESKY, Isidoro; CHONCHOL, Jacques (Ed.). **Crise e transformação dos regimes autoritários**. São Paulo, Icone Ed, 1986.
- FUKUYAMA Francis, **The End History and The Last Man**. New York, Free Press, 1992.
- GONZÁLEZ, Rodrigo. **Leaders or Institutions?** Influence of Presidential Elections on Support for Democracy in Latin America. In: 2012 IPSA World Congress of Political Science, 2012, Madrid. IPSA 2012 Open Room. Madrid: IPSA, 2012. p. 1-20.
- HOCHSTETLER, Kathryn *Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America: Comparative Politics*, Vol. 38, No. 4 (Jul., 2006), pp. 401-418
- HUNTINGTON, Samuel P. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo, Ática, 1994.
- INFORMES ANUAIS DO LATINOBARÔMETRO (1996-2011).
<http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
- KLINGEMANN, Hans-Dieter. **Mapping political support in the 1990s: A global analysis**. In: NORRIS, Pippa (Ed.). **Critical Citizens: Global Support for Democratic Government: Global Support for Democratic Government**. Oxford University Press, 1999. p. 31 a 55.
- LINZ, Juan J. The Perils of Presidentialism. **Journal of Democracy**, Volume 1, Number 1, Winter 1990, pp. 51-69
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia: a experiência do Sul da Europa e da América do Sul**. Paz e Terra, 1999.
- LLANOS, Mariana; MARSTEINTREDET, Leiv. Ruptura y continuidad: la caída de «Mel» Zelaya en perspectiva comparada. **América latina hoy: Revista de ciencias sociales**, n. 55, p. 173-197, 2010.
- MALAMUD, Andrés. Social Revolution or Political Takeover? The Argentine Collapse of 2001 Reassessed. **Latin American Perspectives**, 2013.
- MARSTEINTREDET, Leiv. Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales. **América Latina Hoy**, 2008, 49: 31-50.
- MARSTEINTREDET, Leiv. **Presidential Interruptions in Latin America. Concepts, Causes, and Outcomes**. PhD Thesis. The University of Bergen, 2010.
- MILLETT, Richard L. Democracy in Latin America: promises and perils. In: MILLETT, Richard L.; HOLMES, Jennifer S.; PÉREZ, Orlando J. (Ed.). **Latin American democracy: emerging reality or endangered species?**. Routledge, 2008. P. 1 a 5

- MOISÉS, José Alvaro. **Democracia e confiança: por que os cidadãos desconfiam das instituições públicas?** São Paulo, EDUSP, 2010.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. São Paulo. **Novos estudos CEBRAP**, v. 31, p. 25-40, 1991.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe C.; WHITEHEAD, Laurence. **Transições do regime autoritário: América Latina.** São Paulo, Vértice, 1988.
- ODONNELL, G.; SCHMITTER, P. Transição do regime autoritário. **Primeiras conclusões.** São Paulo: Editora Vértice, 1988.
- O'DONNELL, Guillermo; WHITEHEAD, Laurence. **Transições do regime autoritário sul da Europa.** São Paulo, Vértice, 1988.
- PÉREZ, Orlando J. Measuring Democratic Political Culture in Latin America . In: MILLETT, Richard L.; HOLMES, Jennifer S.; PÉREZ, Orlando J. (Ed.). **Latin American democracy: emerging reality or endangered species?**. Routledge, 2008. P. 21 40
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal **Juicio Político Al Presidente y Nueva Inestabilidad Política En América Latina**, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2009,
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. **América Latina Hoy**, 49, 2008, pp. 105-126
- PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo?: sobre las crisis institucionales en los años noventa. **América latina hoy**, n. 26, p. 67-74, 2000.
- PHARR, Susan J.; PUTNAM, Robert D.; DALTON, Russell J. A quarter-century of declining confidence. **Journal of democracy**, v. 11, n. 2, p. 5-25, 2000.
- ROUQUIE, Alain; LAMOUNIER, Bolivar. **Como renascer as democracias.** Brasiliense, 1985.
- VALENZUELA, Arturo. Latin American Presidencies Interrupted. **Journal of Democracy** Volume 15, Number 4 October 2004
- WEBER, Max. **Economia y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva.** México, Fondo de cultura económica, 1990.
- WILLIAMSON, John. **What Washington means by policy reform.** WILLIAMSON, John (ed) Latin American Adjustment: How Much Has Happened? Washington, Institute for International Economics, 1990. p. 7-20