UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

BRUNO MARTINS PESSOA

Por que caem? O Fenômeno da Cassação de Prefeitos pelas Câmaras Municipais

São Paulo

2018

BRUNO MARTINS PESSOA

Por que caem? O Fenômeno da Cassação de Prefeitos pelas Câmaras Municipais

Versão Corrigida

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

P475q Pessoa, Bruno Martins
Por que caem? O Fenômeno da Cassação de Prefeitos
pelas Câmaras Municipais / Bruno Martins Pessoa ;
orientador Bruno Wilhelm Speck. - São Paulo, 2018.
108 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Cassação de Prefeitos pela Câmara Municipal. 2.
Remoção de Chefe de Executivo. 3. Interrupção de
Mandato Eletivo. I. Speck, Bruno Wilhelm, orient.
II. Título.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Ciência e Concordância do orientador

Nome do aluno: Bruno Martins Pessoa

Data da defesa: 08/02/2019

Nome do Prof. orientador: Bruno Wilhelm Speck

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 11/6/2019

Assinatura do orientador

PESSOA, Bruno Martins. **Por que caem? O Fenômeno da Cassação de Prefeitos pelas Câmaras Municipais**. Dissertação apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovado em: 08/02/2019

Banca Examinadora

Prof. Dr. Bruno Wilhelm Speck

Instituição USP

Julgamento_____Assinatura_____

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

Instituição FGV/SP

Julgamento_____Assinatura_____

Prof. Dr. Mariana Batista da Silva

Instituição UFPE

Julgamento_____Assinatura_____

Aos meus pais

À minha vó Lucrecia

*À Leontina “Dona Tina” (in
memoriam)*

Agradecimentos

O ato de escrever uma pesquisa científica é, em si, muito solitário. Passamos incontáveis horas diante de um computador e livros num esforço ao mesmo tempo prazeroso e desgastante que nos é proporcionado pela vida acadêmica. Porém, de forma alguma a empreitada na academia é solitária. A ciência nada mais é do que o esforço coletivo de uma comunidade em que cada um coloca um tijolo na construção do conhecimento para entendermos a realidade do mundo em que vivemos.

Posto isso, o que quero dizer é que essa dissertação não seria possível sem a colaboração de um sem número de pessoas que contribuíram para que eu pudesse apresentar essa pesquisa e colocar eu mesmo o meu singelo tijolo no muro do conhecimento da Ciência Política. Os méritos dessa jornada, então, compartilho com todas e todos. Já as falhas que porventura vierem a ser encontradas são de inteira responsabilidade do autor. Não é tarefa trivial escrever os agradecimentos. Muitas vezes as palavras não dão conta de individualizar a importância que cada um teve nessa trajetória. Há mais chances de que eu cometa uma injustiça do que conseguir me expressar precisamente sobre cada pessoa que será mencionada. Contudo, não me furtando dessa tarefa, passarei para esse desafio.

Agradeço ao André Lapa e Rodrigo Sanches, amigos de longa data, por todo apoio e incentivo que me deram durante esses anos. Mesmo sendo pessoas distantes da realidade acadêmica, sempre compreenderam a importância da minha escolha e estiveram presentes nos inúmeros momentos difíceis e compartilharam genuinamente as alegrias das vitórias; amizades verdadeiras de dezoito anos. Ainda nos amigos de fora da academia, não poderia deixar de agradecer ao Pedro Malho e Rafael Lomeu, os quais igualmente construímos uma amizade sólida, sincera e com raízes fortes. Vocês me proporcionaram momentos de distração, desabafos, risadas e a certeza de que não importava o que acontecesse, eu não estaria sozinho. Agradeço ao Guilherme Pereira de Figueiredo pelo incondicional apoio que me deu durante todo o mestrado e nunca mediu esforços para que eu pudesse me dedicar nessa jornada. À Carolina Dagli, amizade feita na reta final do mestrado, mas que em pouco tempo se tornou uma amiga muito próxima que juntos compartilhamos muitos momentos importantes.

Às pessoas do Departamento de Ciência Política agradeço as produtivas e sempre prazerosas conversas de corredor, o convívio em nossa rotina, compartilhando angústias e alegrias da vida acadêmica. Todas essas trocas foram muito importantes e nos dão um sentimento de pertencimento muito importante que nos dá ânimo para prosseguir. Não é fácil

voltar à academia depois de seis anos afastados e ainda mais em uma instituição como a USP sendo alguém de fora dela. Por sorte, me deparei com gente que me acolheu muito bem e me integrou rapidamente. Agradeço à Fernanda Machado, Andréa Junqueira e Joyce Luz por serem as primeiras a me receberem na USP já na minha entrevista do processo seletivo do mestrado. À Fernanda eu agradeço pela amizade que construímos e por permanecer ao meu lado, acreditando em mim e me dando forças nos piores momentos. Agradeço também pelas ocasiões de descontração e por ter sido uma pessoa tão importante. Uma amizade que vai além dos muros da USP. À Joyce, que com seu jeito carinhoso fez de tudo para que eu me sentisse à vontade, que me mostrou que a “síndrome do impostor” era algo só da minha cabeça. Em nenhum momento deixou de acreditar em mim e de me apoiar, principalmente quando pensava que não conseguiria mais. À Andréa, que mesmo sendo uma pessoa mais fechada, mostrava que comigo era diferente e que o carinho entre ambos era mútuo.

À Grazielle Silotto, uma pessoa empática, sensível e querida que sempre aparecia com uma palavra e gesto de carinho nas ocasiões em que mais precisava e de forma inesperada. Mostrando o quanto se preocupa e se importa com seus amigos. Uma pessoa rara a quem agradeço por cultivar nossa amizade e por estar presente. Às pessoas do NECI, um lugar em que sempre me senti bem-vindo: à Vanessa Rossetti, amiga sorridente, alegre, divertida que a todo instante que nos encontrávamos, tínhamos ótimas conversas que não se restringiam ao espaço da USP. Ao Leonardo Diegues que além da parceria, ainda encarou comigo a empreitada de entrar em contato telefônico com as câmaras municipais que não tinham sequer um site próprio e ao Nathan Giachetta por me ajudar a trabalhar com os dados eleitorais e se dispor a fazê-lo mesmo com pouco tempo disponível.

À Marina Merlo, amiga sincera e querida que aparenta ter um jeito duro por fora, mas na verdade é uma pessoa sensível que me ajudou muito, e, em diversos momentos, compartilhamos as mesmas angústias, conversas de Star Wars, risadas e eu sabia que havia feito uma amizade a qual prezo muito. À Hannah Maruci, uma amiga especial e importante que esteve presente a todo momento, com empatia, força, leveza e lealdade. Dona de uma sensibilidade única, capaz de enxergar coisas imperceptíveis aos outros. Sua presença fez a diferença e sou muito grato pela amizade construída, que vejo como um grande presente dessa jornada. À Marcela Tullii, cuja distância sabíamos que era apenas física, pois sempre cultivamos uma amizade estreita em todos os momentos e que permanece firme.

À Bárbara Lopes, pessoa que nunca deixou de ajudar qualquer um que precisasse, altiva, determinada, companheira fiel que dividiu comigo, ao longo dos anos, suas experiências,

conselhos e sempre torceu e se emocionou a cada etapa que conseguia concluir. Sempre com uma palavra de conforto e incentivo para transmitir. Ao Rodolfo Lima, grande parceiro nessa jornada. Amigo para todas as horas, com momentos juntos mais vezes fora do que dentro da USP. Uma das poucas pessoas que ficaram ao meu lado nos momentos difíceis e a quem devo muito por isso e por todo o apoio. Mesmo se mudando para o Chile, tenho certeza que nossa amizade se fortalecerá e logo menos estarei aí fazendo uma visita e te aturando mais um pouco. Ao Cassio Oliveira, alguém espetacular a quem também agradeço muito por ter conhecido e por fazer parte do meu círculo de amizades verdadeiras. Passamos por ótimos momentos juntos e nenhuma explicação fica completa sem suas digressões. Obrigado pela amizade nesses anos. Sinto-me feliz por ter feito o mestrado e agora o doutorado ao seu lado. Você mais do que ninguém sabe como foi chegar até aqui.

Ao Bruno Vello, que desde o momento que nos conhecemos em sala de aula, tivemos muita afinidade que rapidamente se transformou em amizade, visitas a Piracicaba e conversas além da academia. Ao Fernando Peres, Thiago Meireles, Lucas Gelape, Pedro de Castro, Thiago Moreira, Sérgio Simoni, Thiago Fonseca, Jefferson Lécio e Maurício Izumi. Cada um deles foi importante à sua maneira e com todos as amizades extrapolaram a fronteira uspiana. O Thiago Moreira me recebeu muito bem na USP e foi muito importante para minha adaptação. Nossas conversas sobre a vida sempre foram sinceras e importantes. O Thiago Meireles, por também ter vindo de fora da USP, sabia bem das dificuldades de adaptação e me tratou muitíssimo bem. Hoje o chamo seguramente de amigo. O Sérgio Simoni, que está sempre à disposição para nos mostrar o caminho quando não enxergarmos saída. Lucas Gelape, que chegou no último ano, mas que a compatibilidade e afinidade que tivemos o transformou rapidamente em uma pessoa muito querida. O Pedro, uma pessoa firme, compreensiva e amiga, por nossas conversas, momentos de descontração, desabafos e risadas. O Thiago Fonseca, um cara de sorriso fácil, divertido e que não pensa duas vezes para compartilhar seu conhecimento. O Jefferson Lécio por nossas conversas de corredor e de bar sempre muito divertidas. O Maurício, pessoa tranquila, que sempre ajuda os outros quando o assunto é o R.

À Juliana Oliveira, Lilian Sendretti, Gabriela Rosa, Mariana Silveira, Beatriz Rodriguez, Daniela Constanzo, Renata Mendes, Clara Oliveira, Carla Bezerra e Daniela Mussi. Posso dizer, sem dúvida, que o departamento me proporcionou excelentes amigas que tornaram essa jornada muito mais prazerosa e enriquecedora. Juliana, Lilian e Mariana, cada uma à sua maneira, foram amigas sensíveis e admiráveis, com palavras e atos de apoio e carinho. A Gabriela Rosa, que num primeiro momento tinha uma aura um pouco intimidante, na verdade

é uma amiga de muita fibra na luta por seus ideais e uma pessoa que me ajudou muito a me integrar nessa nova vida. Clara e Renata, amigas divertidíssimas e alegres, tornavam o departamento um lugar mais leve e bom de se conviver. Beatriz e Daniela Constanzo, exemplos de simpatia e alegria. Sempre que me viam, me tratavam muitíssimo bem e não importa quanto tempo fiquemos sem nos ver, o contato é sempre de muita amizade. Sem deixar de mencionar a enorme contribuição psicológica e acadêmica da Daniela na minha qualificação. A Carla por seu sorriso e por sempre compartilhar sua gentileza e alegria. A Daniela Mussi, companheira de Summer School, de conversas acadêmicas ou não, agradeço pela companhia nesse período.

Essa dissertação não seria possível sem a colaboração do meu orientador, Bruno Speck. Sua sagacidade e olhar acadêmico capaz de enxergar o potencial das incipientes descobertas da pesquisa dizem muito sobre sua contribuição indispensável nessa dissertação. Para além de seu lado germânico, encontramos alguém disposto e sempre de prontidão para ajudar e que verdadeiramente se preocupa com seus orientandos e as pessoas do departamento.

Ao professor Rogério Arantes, por suas contribuições na minha banca de qualificação e por, juntamente com o professor Cláudio Couto, me darem minha primeira oportunidade de fazer pesquisa ao me selecionar para a iniciação científica na PUC, no Demos. Ao Glauco Peres não apenas por sua contribuição como professor, mas como pessoa. O Glauco, costumamos brincar, é gente como a gente, pois ele entende os percalços e problemas que enfrentamos nessa fase e não mede esforços para nos ajudar, demonstrando possuir um lado humano insuperável e jamais terei como agradecer por toda a ajuda e apoio extra acadêmico e seus pequenos gestos que fazem muita diferença.

Fazer o mestrado em Ciência Política na USP, uma área que me sinto profundamente identificado, permitiu-me ter contato com dois professores a quem considero meus ídolos acadêmicos, Fernando Limongi e Adrián Lavalle. O cabedal cultural e a inteligência espantosa que ambos possuem, a generosidade com que compartilham suas qualidades com todos, fez com que a admiração que eu já nutria crescesse ainda mais. Sem vocês, seguramente a qualidade dessa dissertação estaria comprometida, pois aprendi muito com nossa convivência. Ademais, a tenacidade e resiliência com que o Fernando Limongi luta e defende seus valores e princípios é algo inspirador que norteia o profissional que eu quero me tornar.

Um agradecimento especial a todas e todos os funcionários das 335 câmaras municipais do Estado de São Paulo que forneceram os dados sobre processos e cassações dos prefeitos ocorridos no período de 20 anos que abrange essa pesquisa. Todos foram extremamente

solícitos, dedicados e prestativos. Sem eles certamente essa pesquisa não seria possível. Agradeço ao Procurador de Justiça Coordenador de Crimes de Prefeitos, Dr. Mário Antônio de Campos Tebet e à sua equipe pela inteira disposição e ajuda prestada nos esclarecimentos jurídicos, fornecimento de material de jurisprudência e compartilhamento dos dados das ações ajuizadas contra os prefeitos paulistas desde os anos 2000.

Agradeço aos funcionários da Secretaria do Departamento de Ciência Política, Márcia Staaks, Leonardo de Novaes e Vasne dos Santos, não somente pelo suporte técnico e por atenderem o mais prontamente nossas solicitações, mas principalmente pelo aspecto humano de nos escutarem, acalmarem, serem gentis, amigos e resolverem muitos de nossos problemas que não fazem parte de suas alçadas.

Agradeço à Aline Gueiros, por doze anos minha companheira de vida, cujo carinho e amor foram compartilhados em um nível tão elemental que se torna impossível medir o quanto tem dela nesse trabalho. Sem você, não apenas essa dissertação, como a vida não teriam o mesmo sentido. Te amo.

Por fim, mas não menos importante, agradeço aos meus pais pelo apoio incondicional, suporte, carinho e amor para que eu pudesse chegar até aqui. Me proporcionaram toda a base emocional e material não somente para o mestrado, mas para a minha formação enquanto ser humano, apoiando-me completamente e sendo meu porto seguro. Essa dissertação dedico a vocês.

The prosecution of them, for this reason, will seldom fail to agitate the passions of the whole community, and to divide it into parties more or less friendly or inimical to the accused. In many cases it will connect itself with the pre-existing factions, and will enlist all their animosities, partialities, influence, and interest on one side or on the other; and in such cases there will always be the greatest danger that the decision will be regulated more by the comparative strength of parties, than by the real demonstrations of innocence or guilt.

(HAMILTON, Alexander, 1788, Federalist 65)

RESUMO

PESSOA, Bruno Martins. **Por que caem? O Fenômeno da Cassação de Prefeitos pelas Câmaras Municipais**. 2018. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Qual o nível de conflito que torna uma crise intratável e resulta na cassação do mandato eletivo do prefeito pela Câmara Municipal? A literatura que se dedica a explicar esse fenômeno se divide em duas perspectivas: 1) variáveis sociais forçam os parlamentares a agir contra o incumbente e as variáveis políticas agem de forma complementar e, 2) fatores políticos levam os legisladores a forçar a saída do cargo do incumbente, com fatores sociais agindo de forma complementar. Em comum a essas duas perspectivas há o papel desempenhado pelo Legislativo como fator chave para a interrupção do mandato do chefe do Executivo. Esta pesquisa investiga sobre as causas determinantes da remoção dos prefeitos pelo parlamento municipal. Portanto, busca-se revelar são as variáveis institucionais e não institucionais que influenciam na motivação dos parlamentares que, diante de uma crise não assimilável, optam por cassar o mandato eletivo do prefeito a mantê-lo no cargo. A pesquisa utiliza dados coletados de 335 câmaras municipais paulistas sobre processos de cassação no período de 1992 a 2012 para trazer informações sobre a dinâmica do fenômeno no interior do Legislativo. Foram utilizados também dados do TSE e Seade das eleições municipais referentes a esse período. Essa base de dados original permite que testemos as principais explicações fornecidas pela literatura. O tema se insere dentro da literatura sobre remoção de presidentes, como um subgrupo desse fenômeno. Resultados das análises estatísticas descritivas apontam que o quadro de variáveis extraído dessa literatura apresenta um comportamento semelhante, em decorrência do desenho institucional do município que é simétrico ao ente federal, por força constitucional. Em conclusão, este estudo contribui com o debate que elucida os fatores que levam à ocorrência do fenômeno em questão, que pode ser entendido como um subgrupo da literatura que trata da remoção de membros do Executivo em diferentes instâncias.

Palavras-chave: Cassação de Prefeito. Câmara Municipal. Remoção chefe de Executivo. Interrupção de mandato. Saída prematura. Cassação por via política. Presidencialismo. Relação Executivo-Legislativo.

ABSTRACT

PESSOA, Bruno Martins. **Why do they fall: The ousting of mayor by the City Council.** 2018. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

What level of conflict makes a crisis intractable and results in the ousting of the mayor's elective term by the City Council? The literature that deals with understanding this phenomenon is divided into two opposing perspectives: 1) social variables force parliamentarians to act against the incumbent and the political variables act in a complementary way, and 2) political factors lead the legislators to force the incumbent out of office, with social factors acting in a complementary way. Both perspectives, however, share the understanding that the role played by the Legislative is a key factor for the interruption of the head of the Executive's mandate. This study investigates the determining causes of the removal of mayors by the local parliament. Thus, it aims at identifying the institutional and non-institutional variables that influence the motivation of parliamentarians who, faced with a crisis that is not assimilable, choose to remove the elective mandate of the mayor to keep him in office. The research uses data collected from 335 São Paulo municipal councils on ousting proceedings from 1992 to 2012 to provide information on the dynamics of the phenomenon within the Legislative. Data from the TSE and Seade of the municipal elections for this period were also used. This original database allows us to test the main explanations provided by the literature. The theme falls within the literature on the removal of presidents, as a subgroup of this phenomenon. Results of the descriptive statistical analyzes indicate that the variables extracted from this literature presents a similar behavior, due to the institutional design of the municipality that is symmetrical to the federal entity, by constitutional force. In conclusion, this study contributes to the debate that elucidates the factors that lead to the occurrence of the phenomenon in question, which can be understood as a subgroup of the literature that deals with the removal of members of the Executive in different instances.

Keywords: Mayor Ousting. City Council. Chief Executive Removal. Interruption of mandate. Exit early. Political Exits. Presidentialism. Executive-Legislative Relationship.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Esquematização do Processo de Cassação pela Câmara Municipal	65
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Processos e Cassações por Legislatura.....	77
Tabela 2. Processos e Cassações por Faixa de Eleitorado	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Municípios respondentes/não respondentes	76
Gráfico 2. Processo e Cassação por ano.....	78
Gráfico 3. Frequência Absoluta dos Partidos por Processo	79
Gráfico 4. Frequência Absoluta dos Partidos por Cassação.....	80
Gráfico 5. Diferença entre primeiro e segundo - Processo.....	81
Gráfico 6. Porcentagem de Votos do Prefeito - Processo	82
Gráfico 7. Porcentagem de cadeiras obtidas pelo partido do Prefeito - Processo	83
Gráfico 8. Porcentagem de cadeiras obtidas pela coligação do Prefeito por Legislatura - Processo	84
Gráfico 9 Diferença entre primeiro e segundo - Cassação por Legislatura.....	85
Gráfico 10. Porcentagem de Votos do Prefeito - Cassação.....	86
Gráfico 11 Porcentagem de cadeiras obtidas pelo partido do Prefeito por Legislatura - Cassação	87
Gráfico 12. Porcentagem de cadeiras obtidas pela coligação do Prefeito por Legislatura - Cassação...	88
Gráfico 13. Diferença de médias padronizadas entre não processo e processo	89
Gráfico 14. Diferença de médias padronizadas entre cassação e não cassação	91

Sumário

Introdução	17
1. A Crise no Executivo	21
1.1 Quadro Teórico de Remoção Presidencial	23
1.1.2 Fatores Institucionais e Não Institucionais.....	25
1.2 Raízes da Divergência: metodologia e mensuração – uma análise crítica.	39
1.3 Debate Normativo – Otimistas x Pessimistas.....	45
1.4 Impeachment e outros mecanismos institucionais de remoção do presidente.....	47
1.5 Considerações Finais.....	50
2. Municípios, Prefeitos e Câmaras – A Descrição da Cassação	51
2.1 O Município	51
2.1.1 O Prefeito	53
2.1.2 A Câmara Municipal	53
2.2 Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Municipal	55
2.3 Formas de Perda de Mandato do Prefeito	59
2.3.1 Justiça Eleitoral	59
2.3.2 Justiça Comum	60
2.3.3 Cassação pela Câmara Municipal.....	61
3. As Cassações de Prefeitos	66
3.1 Desenvolvimento das Hipóteses.....	66
3.2 Unidade de Análise e Banco de Dados	69
3.2.1 Variáveis Dependentes e Independentes - Operacionalização	70
3.2.2 Representatividade da Amostra – Resposta/Não Resposta	75
3.3 Análise Descritiva do Processo e Cassação do Prefeito	77
3.3.1 Variáveis Independentes no Processo	80
3.3.2 Variáveis Independentes na Cassação	84
3.3.3 Panorama Geral do Processo e Cassação	88
3.4 Considerações Finais.....	92
Conclusão	94
Bibliografia	97
Apêndice - A	104
Apêndice - B	107

Introdução

Em 22 de dezembro de 1999, às 09h25, os vereadores do município de Barbosa, a cerca de 500 km de distância da capital paulista, reuniram-se na sala “Laudo Natel”, onde acontecem as reuniões do Plenário da Câmara Municipal, a fim de deliberar sobre o destino do então prefeito Fernando Barbosa (PSDB), acusado de proceder de modo incompatível com a dignidade e decoro do cargo ao tentar agredir um vereador em uma sessão legislativa do parlamento local.

Às 14h20, após a leitura do parecer final da Comissão Processante e de ouvidas as alegações finais do defensor do prefeito, o vereador Geraldo Barbosa (PMDB), presidente da Câmara, procedeu a votação nominal aberta chamando cada vereador, por ordem alfabética, a manifestar-se na Tribuna Livre a fim de responder se o prefeito deveria ser cassado ou não, nos termos da denúncia. Por unanimidade, os nove vereadores optaram pelo “sim”. Nem mesmo os três parlamentares correligionários do prefeito ficaram ao seu lado. Ao final, a Câmara Municipal promulgou o Decreto Legislativo nº 01/99 para cassar em definitivo o prefeito e empossar o vice para completar o restante do mandato.

A história contada acima não é um fato isolado. De 1993 a 2012, 58 prefeitos paulistas, de um total de 335 municípios, tiveram o mesmo destino e outros 57 dentro desse universo conseguiram sobreviver ao processo de cassação instaurado em suas respectivas câmaras. A presente pesquisa nasceu do interesse de se compreender esse fenômeno da cassação de prefeitos pelas câmaras municipais com os olhares da Ciência Política. Essa remoção do chefe do Executivo municipal pela via política é o equivalente ao impeachment do presidente pelo Congresso Nacional, verdadeiro terremoto político dentro do sistema presidencial.

Esse fenômeno vai de encontro à definição de presidencialismo, em que, para usar a definição de Shugart e Carey (1992), há separação na origem e duração dos mandatos do Executivo e Legislativo. Isto é, quando o chefe do Executivo assume, ele deveria servir por x anos, sendo que x é conhecido e fixo. Por essas características, a literatura em Ciência Política tratava esse acontecimento como algo virtualmente impossível e até recentemente não havia trabalhos sobre o tema.

Porém, por alguma razão, o chefe do Executivo não fica x anos no poder, é removido antes e contra sua vontade original. Descobriu-se que a saída prematura do

presidente acontecia com uma frequência que não mais poderia ser ignorada e passamos a ter um estudo sistemático sobre a remoção de presidentes. E, apesar do município brasileiro possuir um desenho institucional a imagem e semelhança do ente nacional, devido à Constituição Federal de 1988, os acadêmicos não voltaram seu olhar para a remoção dos prefeitos, com exceção de uma única obra. Ora, pelo fato dos prefeitos estarem em condições análogas ao presidente, seria de se esperar que sua cassação pelo Legislativo foi um acontecimento tão raro e inesperado quanto o da remoção presidencial, porém a realidade política não confirma essa expectativa teórica.

Ao buscar uma literatura que fosse capaz de fornecer uma explicação para esse fenômeno, descobrimos que há quase uma exclusividade de trabalhos jurídicos que analisam os aspectos formais da cassação, sem fornecer uma análise dos fatores causais que levam ao resultado. Ademais, como o caso acima ilustra bem, as explicações de juristas ignoram que a remoção do incumbente pelo parlamento é um acontecimento eminentemente político. Mais do que a verificação se houve subsunção da norma ao fato concreto a autorizar a medida extrema da cassação de um mandato conquistado nas urnas, temos na verdade a disputa de forças políticas antagônicas, na qual a facção mais forte, em um momento particular, prevalecerá, como já alertara Hamilton, nos Federalistas nº 65. Aliás, a natureza política da remoção do chefe do Executivo pelo Legislativo sempre foi incontroversa.

Dessa forma, a fim de trazermos uma explicação condizente com a realidade, a pesquisa desenvolvida nessa dissertação foi pioneira e exploratória ao propor estudar a cassação de prefeitos com o recorte da Ciência Política e fazer uma investigação sobre as causas determinantes da remoção. Como todo trabalho com essas características, fomos obrigados a fazer um movimento inusitado e de risco.

Diante do crescente números de trabalhos que tratam da interrupção do mandato do presidente, recorremos a esse arcabouço teórico para que pudéssemos extrair uma explicação causal, variáveis e hipóteses a serem testadas nos municípios. A saída prematura do cargo é descrita na literatura como resultado de uma interação entre fatores chamados pelos autores de institucionais e não institucionais. Olhando para essa literatura, percebemos uma estrutura comum que pode ser resumida, grosso modo, da seguinte forma:

- *contexto sócio-político/institucional (crise) → desafio → medidas institucionais*

Ao desagregarmos os componentes dessa estrutura, especialmente o “contexto sócio-político/institucional”, encontramos as variáveis explicativas apontadas na literatura como capazes de levar à remoção do incumbente. Essas variáveis são comumente identificadas como o surgimento de escândalos de corrupção, pressão das ruas, status legislativo do partido ou coalizão do chefe do Executivo (se minoritário ou majoritário), relacionamento entre os poderes (se colaborativo ou conflituoso).

Esse quadro pode ser visto como um modelo teórico mais amplo, ao trazer variáveis políticas que são encontradas também nos governos subnacionais. Assim, do ponto de vista da teoria, o objeto dessa dissertação transformou-se em um subgrupo do fenômeno mais geral de saída prematura de chefes do Executivo. Com isso, estabelece-se a hipótese norteadora da pesquisa de que esses fatores políticos influenciam na motivação dos parlamentares que, diante de uma crise não assimilável pelo sistema político, optam por cassar o mandato eletivo do prefeito a mantê-lo no cargo.

A partir da construção de um banco de dados inédito, trazendo informações de difícil acesso sobre processos e cassações contra prefeitos paulistas entre 1993 e 2012, demonstramos, pelos achados da pesquisa, que o movimento feito é possível e abriu-se a possibilidade de uma agenda de pesquisa para compreendermos a saída dos prefeitos e como o arranjo das variáveis impactam nesse fenômeno levando, em um primeiro momento, a abertura de um processo contra o chefe do Executivo municipal por crime de responsabilidade, cuja competência é exclusiva da Câmara de Vereadores e, num segundo momento, a cassação em si. Portanto, a pesquisa tem duas variáveis dependentes a fim de buscarmos um maior refinamento em nosso entendimento.

O capítulo 1 trata da análise teórica no interior da chamada literatura de remoção de presidentes. Fazemos um breve esboço histórico de seu surgimento e o pano de fundo que se encontra o objeto. Em seguida, apresenta-se a discussão entre os fatores causais que se dividem em duas perspectivas teóricas, com ênfases distintas quanto ao tipo de variável que possui o maior peso para o acontecimento do fenômeno, além de expormos as principais escolhas metodológicas para os trabalhos desenvolvidos e o debate normativo travado.

O capítulo 2 traz o esforço feito para mostrar que o movimento de se analisar a cassação do prefeito pela teoria da remoção presidencial é possível e, para essa finalidade, descrevemos o desenho institucional dos municípios, com as principais competências

atribuídas ao prefeito e à Câmara Municipal que impactam nas variáveis dependentes e as formas de cassação do chefe do Executivo local, a partir do marco constitucional de 1988.

Já o capítulo 3 traz a forma como foi construído o banco de dados, como cada variável foi obtida, as explicações teóricas para suas escolhas, as formas de mensuração utilizadas nessa pesquisa e a discussão quanto à representatividade da amostra. Em seguida, entra-se na análise descritiva das variáveis independentes em confronto com as hipóteses teóricas para tentarmos compreender o porquê e de que forma cada fator impacta na abertura de processo e, em alguns casos, na cassação de prefeitos.

1. A Crise no Executivo

Dentre os estudos sobre municípios na Ciência Política, um aspecto tem sido negligenciado: a cassação de prefeitos pelas câmaras municipais. Guardadas as nuances de diferenças entre os registros das esferas federal e local, a cassação assemelha-se ao processo de impeachment de presidentes pelo Legislativo, mecanismo institucional que é teoricamente difícil de ser acionado por suas peculiaridades e por alterar uma das definições do sistema presidencialista, o mandato fixo do presidente.

Os municípios no Brasil seguem, nas instituições políticas, o desenho institucional do ente federal, com a separação entre os poderes Executivo e Legislativo. A sobrevivência independente dos poderes e o mandato fixo deveriam ter como efeito o aumento da estabilidade do governo. Dessa forma, a cassação do prefeito pela Câmara Municipal é – ou deveria ser – um acontecimento incomum. Porém, o que se vislumbra, ao analisarmos as cassações, é que se trata de um acontecimento mais presente na vida política dos municípios do que se supunha.

À exceção da obra de Rui Tavares Maluf (2001), que é um trabalho mais descritivo sobre a cassação de prefeitos paulistas pelas câmaras municipais na legislatura de 1996, não encontramos nenhum trabalho no campo sobre o tema. Os estudos sobre cassação de prefeitos resumem-se à área jurídica e apegam-se estritamente à discussão normativa do crime de responsabilidade (se o ato do prefeito é ou não passível de ser caracterizado como crime) e à abordagem legalista do tema. Essa abordagem assume que as diferenças partidárias não desempenham um papel sobre a avaliação dos parlamentares quanto à efetivação da cassação do prefeito. Dessa forma, ignoram que os atores envolvidos tenham interesses políticos no processo e, por conseguinte, a própria natureza política deste mecanismo, descrito apenas em sua função de instrumento de *accountability* horizontal.

A saída para a escassez de trabalhos sobre cassação de prefeitos é subir ao nível federal e trazer à baila estudos do sistema presidencialista que focam no fenômeno denominado, invariavelmente, como *presidential removal* (PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014), *presidential failure* (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; MARTÍNEZ, 2017), *presidential fall* (HOCHSTETLER, 2006), *interrupted presidency* (KIM; BAHRY, 2008; MARSTEINTREDET, 2014b; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; NEGRETTO, 2006; VALENZUELA, 2004)

ou *presidential breakdown* (HOCHSTETLER, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010a). Apesar das multifacetadas nomenclaturas, elas se referem ao mesmo fenômeno e são igualmente válidas e intercambiáveis. A partir dessa literatura é possível a construção de um quadro teórico que sirva como caixa de ressonância.

Essa literatura é mobilizada para dar o suporte teórico necessário à pesquisa, contudo, ela não trata somente de impeachment. O fenômeno de interesse desses estudos pode ser definido como os casos de 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 suas saídas e substituídos por civis, sem que haja ruptura democrática. A saída prematura do presidente é descrita na literatura como resultado de uma interação entre – os assim nomeados pelos autores do campo – fatores institucionais e não institucionais. Há divergências normativas e sobre a influência de alguns desses fatores entre os estudos, porém, as variáveis explicativas são, em sua maioria, comuns nestes trabalhos. Isso nos leva a pensar que o impeachment é mais um dentre outros meios que podem ser acionados para a remoção de presidentes.

Trazer essa literatura de estudos presidencialistas para o nível municipal nos permite três tipos de ganho. Do ponto de vista analítico, temos um aumento considerável do número de casos. A remoção presidencial, em suas diferentes formas, é um evento, em números absolutos, de baixa frequência para trabalhos quantitativos. Isso faz com que os resultados de modelos estatísticos desse tipo sejam limitados e vistos com cautela. Se a tradução desses fatores, que levam à cassação de incumbentes, para o nível local se der sem grandes perdas, esse problema será mitigado ante o aumento de casos e a possibilidade de testes mais robustos das variáveis. Ademais, o quadro teórico apresentado por essa literatura nos traz uma noção de que esse fenômeno pode ser expandido para a de remoção de chefes de Executivo, não se limitando aos presidentes, mas sim aos sistemas em que há separação na origem e sobrevivência entre os poderes constituídos.

O segundo tipo de ganho ocorre ao analisarmos casos dentro de um mesmo arcabouço institucional. As remoções presidenciais ocorrem em diferentes países com desenhos institucionais heterogêneos que afetam os resultados encontrados, causando divergências sem soluções no interior da literatura. O terceiro ganho da pesquisa é permitir um maior entendimento da dinâmica política municipal. Por ser um processo

eminentemente político, a cassação do prefeito pela Câmara de Vereadores possibilita um estudo mais sistemático da interação dos poderes na esfera local.

1.1 Quadro Teórico de Remoção Presidencial¹

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 (2003) 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 de impeachments fora dos Estados Unidos². A literatura estava mais focada nas transições e consolidações democráticas dos países da Terceira Onda que adotavam o sistema presidencialista como forma de governo e o impeachment foi deixado de lado pelos estudiosos que consideravam virtualmente impossível sua utilização (LINZ, 1994; SHUGART; CAREY, 1992).

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 2001, período em que esse mecanismo foi acionado diversas vezes, e, a despeito de sua ênfase em variáveis políticas, também trouxe à discussão, ainda que de uma maneira marginal, fatores não institucionais que deveriam ser considerados na análise. A partir desse trabalho, houve uma gradual transição para estudos analíticos que passaram a olhar uma justaposição de fatores institucionais e não institucionais, o que acabou 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 região³.

À medida 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

¹ Adotarei ao longo da dissertação a nomenclatura de Pérez-Liñán (2007).

² Os casos de impeachment, fora dos EUA, foram Equador, 1933 e Panamá, 1955 (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008).

³ Para exceções, ver KIM; BAHRY, 2008, BAUMGARTNER; KADA, 2003, HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009

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 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 (CHEIBUB, 2002; CHEIBUB; LIMONGI, 2002). A partir da Terceira Onda de democratização, com início em 1978, 30% dos presidentes eleitos democraticamente no mundo enfrentaram crises e pressões pelas suas saídas do cargo e 12% falharam em cumprir integralmente seus mandatos até 2006, com novos casos surgindo após esse período (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Contudo, o regime democrático permaneceu intacto, com raras exceções. Com a mudança no contexto político internacional, passou-se a ter, conforme termo cunhado por Pérez-Liñán (2007, 2014; PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2017), 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 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), foi

transportado para os estudos de remoção presidencial por parte dos pesquisadores a fim de explicar essa nova forma de 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. (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; HOCHSTETLER, 2011; 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 do Legislativo, o que faz com que o desafio seja caracterizado pela literatura como institucional, protestos de rua ou uma combinação a partir de uma interação entre eles (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

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. 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.

1.1.2 Fatores Institucionais e Não Institucionais

Antes de entrarmos na explicação desses fatores, cabe uma crítica sobre os termos empregados no campo. A nomenclatura utilizada para os fatores, “institucional” e “não institucional”, mostra-se imprecisa. Em muitos momentos, quando a literatura utiliza “institucional”, está se referindo a fatores políticos. O mais adequado seria nomeá-los fatores políticos e fatores socioeconômicos, pois o desenho institucional está dado e ele canalizará um desafio surgido que se iniciará a partir de uma crise política e/ou socioeconômica. Por ser a remoção de presidente uma medida excepcional, comparando-a com o sistema parlamentarista, ela não pode ser institucional nesse sentido. As crises serão tratadas dentro das instituições preexistentes e não se iniciarão por razões institucionais *per se*. Ademais, ao lançar mão dessa nomenclatura, causa confusão quando alguns acadêmicos efetivamente avaliam o arcabouço institucional como algo gerador de uma instabilidade política crônica. Contudo, manteve-se nesse capítulo os termos fatores “institucionais” e “não institucionais” a fim de não gerar conflito com os trabalhos do campo utilizados.

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 e/ou abuso de poder pelas autoridades públicas (HOCHSTETLER, 2006; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Para terem esse efeito, os escândalos dependeriam da exposição sistemática da mídia, tida como um fator que afeta a variável dependente (KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010b; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Fatores econômicos também são considerados nas análises como riscos à manutenção do cargo do chefe do Executivo (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM; BAHRY, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Contudo, dentro da literatura, o fator não institucional mais destacado é a mobilização social, com protestos de rua (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010b; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O status legislativo minoritário de cadeiras controladas pelo partido do presidente ou sua coalizão partidária, apontado como fator importante para a manutenção do cargo, é destaque e ponto comum aos trabalhos do campo (HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010a; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; MARTÍNEZ, 2017; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007,

2014; VALENZUELA, 2004). Se a falta de apoio amplo no Congresso é uma variável que afeta as chances de queda do presidente, parte da literatura de remoção presidencial passou a considerar a fragmentação partidária como variável independente (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; KIM; BAHRY, 2008; NEGRETTO, 2006). Em menor grau, alguns trabalhos no campo ainda acrescentam como fator institucional a distribuição de poderes entre o presidente e o Legislativo como variável que aumentaria a probabilidade de conflitos e crises e, por conseguinte, as chances de remoção presidencial (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017).

Dissemos que a forma de remoção pode variar por questão de contingência e de expediente. Nesse caso, a atenção se volta para os institutos previstos no desenho constitucional, como o impeachment, a declaração de incapacidade e o abandono do cargo. Os procedimentos para a ativação e efetivação dessas ferramentas legais, como a quantidade de votos necessários para remover o presidente, foram trazidas pela literatura como fator institucional (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

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. Assim, em especial quando o desafio parte do Legislativo, a figura de quem assume a presidência é incorporada nas pesquisas (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c, 2010b; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). À luz dos fatores apresentados até esse momento, temos que o presidente é, ao menos em parte, responsável pelo seu próprio destino. As estratégias adotadas pelo chefe do Executivo em estabelecer seu relacionamento com o Congresso e lidar com os protestos de rua são consideradas como variável independente (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c, 2010b; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

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. 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 o alto número de variáveis independentes. Nem mesmo os estudos qualitativos do campo foram capazes de

estabelecer em definitivo um mecanismo causal convincente que captasse a interação dos fatores não institucionais e institucionais que levaria à interrupção do mandato.

Em razão disso, é possível vislumbrar, grosso modo, dois tipos de perspectivas empregadas na literatura para explicar o fenômeno, que se diferenciam na ênfase quanto à importância chave dos tipos de variáveis para a saída prematura de presidentes: uma perspectiva institucionalista⁴ que afirma que os fatores institucionais são os mais importantes e outra perspectiva não institucionalista, que defende a maior importância dos fatores não institucionais na remoção do presidente.

De que maneira, então, esses fatores elencados acima afetariam as chances de sobrevivência do chefe do Executivo? 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 remoção. Vejamos como atuariam essas variáveis.

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, tirando o foco de ações governamentais cruciais e, ao atingir diretamente a figura do presidente, desviam a atenção da agenda de governo e 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 tentativas de remoção (BAUMGARTNER; KADA, 2003; HOCHSTETLER, 2006; 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. 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.

⁴ A mesma crítica feita em relação à nomenclatura dos fatores institucionais e não institucionais feita no início da seção se aplica quanto ao nome das duas perspectivas utilizadas pela literatura.

(BAUMGARTNER; KADA, 2003; 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. Um caso isolado de corrupção é improvável que gere uma crise de opinião pública. Para isso, é necessária uma exposição sistemática que não se dá pelo acaso. Depende-se do papel da mídia, que varia de acordo com o seu grau de profissionalização e liberdade na divulgação, e às vezes de investigação, dos fatos que envolveriam corrupção e malfeitos do presidente e de pessoas próximas a ele (BAUMGARTNER; KADA, 2003; KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010b; NOVARO, 2015; 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 para vazar à mídia informações sensíveis das investigações institucionais, resultando em uma retroalimentação desses fatores. (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). 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 (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

Esses fatores só influenciariam nos desafios vindo das ruas à medida que são capazes de encorajar mobilizações sociais para protesto contra o presidente e, mesmo assim, a relação entre escândalos de corrupção 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, etc., 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 e uma relação conflituosa entre os poderes –, 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 com a constatação de haver casos de presidentes que conseguiram sobreviver no cargo apesar de se verem envolvidos em casos de corrupção⁵ (KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017).

A avaliação divergente do impacto dessas variáveis na remoção presidencial prossegue em relação ao debate do peso da variável econômica. A economia é um fator que sempre foi considerado relevante nas análises de sobrevivência de regimes democráticos. Isso fez com que as pesquisas de remoção presidencial dessem atenção a essa variável e seus possíveis efeitos sobre a probabilidade de o 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 (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009).

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, que é visto como o responsável pela implementação e gestão econômica. Nesse passo, o desempenho econômico teria o mesmo papel dos escândalos de corrupção (HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Justamente por isso, alguns autores chegaram a afirmar que a implementação de reformas econômicas neoliberais significava um risco para a permanência do presidente no cargo (HOCHSTETLER, 2006; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010b; PÉREZ-

⁵ Alguns exemplos de presidentes que foram removidos envolvidos 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).

LIÑÁN, 2007). Contudo, essa linha econômica, por si só, não explicaria a remoção presidencial e a ideia central seria a mesma, uma insatisfação da população com a política econômica do governo (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; VALENZUELA, 2004).

Como os escândalos, o fator econômico não levaria diretamente aos desafios vindos das ruas. A má performance econômica só afeta as chances de sobrevivência do presidente se também for capaz de traduzir essa insatisfação em mobilizações sociais, com protestos de rua que dependem da mesma estrutura mobilizadora descrita acima (ACOSTA; POLGA-HECIMOVICH, 2010; HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Além disso, seu impacto nos desafios institucionais não é considerado relevante por algumas pesquisas. 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; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Alguns acadêmicos argumentam que o contexto econômico que caracteriza a maior parte das remoções presidenciais não é um problema *per se*, mas sim a forma como a questão econômica é gerida pelo governo que é capaz de criar insatisfação popular (ACOSTA; POLGA-HECIMOVICH, 2010; CHEIBUB, 2007; HOCHSTETLER, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c).

Martínez (2017) 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. Não obstante, encontramos problemas econômicos em diversos países presidencialistas em que seus chefes de Executivo completaram os 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 suas contrapartes 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, de rua ou institucional, mostra que o descontentamento com a figura do presidente pode ser uma resposta legítima a 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 funcionam como a motivação para a desaprovação popular que pode se converter em protestos massivos voltados 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 seu peso na remoção presidencial. Para a perspectiva não institucional, seu papel teria substituído aquele desempenhado pelo poder militar nas rupturas democráticas, constituindo-se num “novo poder moderador” dentro dos novos regimes democráticos civis. Nenhum desafio seria bem sucedido sem a presença de protestos (HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Em contextos de baixa institucionalização e de um governo fraco, esses protestos contra o presidente demonstrariam a indisposição popular de se esperar até a próxima eleição para a troca de comando do Executivo. E, quando ligado a um ativismo legislativo, afetaria a motivação dos parlamentares de proteger ou abandonar o presidente, alterando os custos de cada escolha de ação e daria suporte ao Congresso para avançar ou iniciar investigações (ACOSTA; POLGA-HECIMOVICH, 2010; BAUMGARTNER; KADA, 2003; BUITRAGO, 2010; HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Contudo, não se trata de qualquer manifestação popular que leva ao sucesso dos desafios presidenciais. Greves e outras mobilizações com demandas mais difusas 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 social entre a classe média e setores populares, caso contrário, seu impacto será insignificante para a remoção presidencial (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014). Uma repressão violenta dos protestos por parte do governo, com morte de manifestantes, também é apontado como fator de efeito relevante na variável dependente (BUITRAGO, 2010; HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009).

Fica claro que, para a corrente que enfatiza o peso das variáveis não institucionais, a sequência de eventos é iniciada por fatores que enfraquecem a administração do presidente – como escândalos e má performance econômica, que levam aos protestos, organizados pela sociedade civil – e a atuação dos fatores institucionais viria num segundo momento, em resposta aos desafios das ruas, de forma reativa e a reboque das manifestações.

A perspectiva que enfatiza os fatores institucionais reconhece a influência e o papel desempenhado pelos protestos de rua quanto ao enfraquecimento de uma presidência, porém, sem descartá-los, afirma que é a ação político-legislativa e não a mobilização social a principal força para o colapso de administrações presidenciais. Essa diferença sequencial parece ser um dos motivos (mas não o único) que leva à discordância entre as perspectivas em relação ao peso das variáveis no resultado da remoção presidencial (HOCHSTETLER, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Além da existência de contrafactuais, com presidentes que foram removidos sem a presença de manifestações nas ruas⁶, a própria ideia dos protestos como fator desequilibrante e condicionante do comportamento de atores políticos é questionada por essa corrente. Autores apontam para a dificuldade de escapar da imagem de políticos experientes e estruturas partidárias tradicionais atuando para ativar suas próprias redes de mobilização a fim de transformar a indignação pública em protestos, capitalizando esses movimentos para seus próprios interesses. Ademais, o efeito dos protestos de rua perde força quando controlado pelo “estoque democrático”⁷, ao apontar um alto nível institucional da democracia para o país (FIGUEIREDO, 2010; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

Para a perspectiva institucional, quando a insatisfação com o governo atinge as ruas, significa que a coalizão do presidente já não garante a estabilidade política. O fim prematuro da administração sinalaria uma ruptura na cooperação e interação entre presidente e Congresso, com os protestos sendo o último fator dentro da corrente de

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 à sua permanência, em junho de 2012.

⁷ Martínez (2015) adota a ideia de estoque democrático desenvolvida por Gerring a fim de incorporar na análise os efeitos de longos períodos em que um país se encontra sob o regime democrático.

eventos que leva à remoção e com seus efeitos mediados pelo Legislativo, atribuindo, assim, um maior peso às variáveis explicativas políticas (ACOSTA; POLGA-HECIMOVICH, 2010; ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; BAUMGARTNER; KADA, 2003; BUITRAGO, 2010; HOCHSTETLER, 2011; KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; NEGRETTO, 2006; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2014; VALENZUELA, 2004).

Em sistemas presidencialistas, Executivo e Legislativo regularmente estão em confronto ao tratar de políticas públicas, negociando e desafiando um ao outro sobre essas questões. Isso é a política normal em que grupos opostos buscam acordos de compromisso e não geram crises de governabilidade. Para a literatura, a remoção presidencial ocorre dentro das chamadas crises presidenciais, que se referem a casos extremos de conflitos Executivo-Legislativo em que o comportamento colaborativo das partes se torna impossível e cada poder tenta remover o outro (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010b; MARTÍNEZ, 2017; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Sem a ruptura democrática torna-se virtualmente impossível a dissolução do Congresso, o que faz com que crises presidenciais terminem invariavelmente com o Legislativo prevalecendo *vis-à-vis* o Executivo. Para a literatura comparada, o governo minoritário aumentaria as chances de conflito e de travamento da agenda política sempre que o Executivo e Legislativo fossem controlados por partidos diferentes (LINZ, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997; SHUGART; CAREY, 1992; VALENZUELA, 2004).

A literatura de remoção presidencial constatou que os desafios são largamente direcionados a presidentes minoritários e o status partidário de assentos no Congresso é fator importante para explicar se eles são bem-sucedidos ou não (HOCHSTETLER, 2006, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; MARTÍNEZ, 2017). Para legisladores opositores, lançar mão de desafios institucionais, como tentativas de impeachment, ou apoiar desafios das ruas pode ter uma série de ganhos políticos, mesmo que não haja a remoção, ao fazer com que ganhem poder de barganha e forcem o presidente a dar atenção para suas demandas (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; MUSTAPIC, 2010).

Contudo, algumas pesquisas no campo mostraram que o status minoritário do presidente no Congresso, por si só, não afetaria o comportamento colaborativo que resultaria no entrave Executivo-Legislativo e, por conseguinte, na remoção presidencial. O imobilismo não é um traço estrutural do sistema presidencialista quando se encontra em situações de divisão. Mesmo sem conseguir formar uma coalizão, governos divididos podem evitar o entrave e, portanto, não tornam presidentes mais vulneráveis (CHEIBUB, 2002, 2007; KIM; BAHRY, 2008; NEGRETTO, 2006).

Para Negretto (2006), mesmo presidências e coalizões minoritárias não trazem necessariamente risco à sobrevivência, se o presidente for capaz de manter o apoio do partido de veto, que controla os legisladores que permitem ao presidente manter o veto contra leis que não são de sua preferência; e do partido médio/mediano, que controla os legisladores cujas propostas não podem ser derrotadas por uma maioria legislativa, pois suas preferências estão na mediana do espectro ideológico dos partidos que compõem o Congresso. Sem esses apoios, haveria o risco de entraves e de se formar uma coalizão opositora majoritária capaz de desafiar o presidente. Quando os parlamentares de oposição conseguem formar essa coalizão, o risco de remoção presidencial cresce (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Na mesma linha, as variáveis de fragmentação partidária e de desigualdade de distribuição de poderes entre presidente e Congresso encontram pouco suporte empírico na literatura. Com exceção de alguns trabalhos (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008), a fragmentação partidária não impacta nas chances de remoção presidencial, pois presidentes tendem a formar coalizões majoritárias para governar. Ademais, mesmo presidentes com fortes poderes legislativos não conseguem governar sem o apoio e contra a maioria do Congresso. (CHEIBUB, 2007; FIGUEIREDO, 2010; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010a; MARTÍNEZ, 2017; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

A literatura comparada de presidencialismo mostra que o presidente detém o protagonismo na formação da coalizão ao dispor da prerrogativa para a nomeação de membros de outros partidos para compor os ministérios, dividindo a administração entre aliados que garantam o apoio no Congresso. O caso do presidencialismo de coalizão brasileiro mostra, por exemplo, que o arcabouço constitucional à disposição do presidente faz com que Executivo e Legislativo sejam mais integrados, dado que o presidente possui

poderes centrais de coordenação desse relacionamento, o que corrobora para um comportamento colaborativo entre os poderes ao garantir a ele controle e influência na agenda política, além da capacidade de resolver conflitos verticais e horizontais dentro da coalizão. As coalizões multipartidárias por sua vez, contribuem para a estabilidade dos governos e os partidos que participam se beneficiam do sucesso da administração (AMORIM NETO, 2006; BATISTA, 2013, 2016a, 2016b, FIGUEIREDO, 2007, 2010; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2013; LIMONGI, 2006; POWER, 2010; SANTOS, 2006).

Porém, mesmo diante de condições institucionais favoráveis, alguns presidentes falham em manter o apoio da coalizão e a erosão em seu interior contribui para a instabilidade política e a crise no executivo. Há aumento no risco de remoção presidencial quando setores dentro das forças que apoiam o presidente decidem que é melhor abandoná-lo. Parlamentares são atores políticos estratégicos e, por conseguinte, a decisão de apoiar ou abandonar o presidente depende dos incentivos que cada uma dessas ações vai gerar (ACOSTA; POLGA-HECIMOVICH, 2010; MUSTAPIC, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

A sobrevivência da coalizão está atrelada, em uma dimensão, aos recursos finitos de incentivo à disposição de seus membros e, em outra dimensão, a percepção do seu valor ao longo do tempo. Os partidos aliados tendem a deserdar a coalizão se os benefícios estão abaixo da expectativa de utilidade desejada. Da mesma forma, à medida que o calendário eleitoral se aproxima, diante de uma administração fraca e o surgimento de pressão da mídia e desafios de rua exigindo a remoção presidencial, é pouco provável que os aliados queiram dividir o ônus político com o governo (ACOSTA; POLGA-HECIMOVICH, 2010; BAUMGARTNER; KADA, 2003; BUITRAGO, 2010; FIGUEIREDO, 2010; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MUSTAPIC, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

Presidentes, mesmo sob acusações de corrupção expostas sistematicamente na mídia, deterioração da situação econômica e enfrentando protestos de rua pedindo suas saídas, podem sobreviver aos desafios, se puderem contar com o apoio de legisladores leais capazes de formar o que Pérez Liñán (2007, 2014; PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2017) chamou de “escudo legislativo” para protegê-los. Esse escudo somente pode ser construído e mantido se o presidente for capaz de manter a coesão interna de sua coalizão e caso ela seja grande o suficiente para ser capaz de bloquear as

manobras da oposição, vetando a remoção presidencial por via institucional e resistir ao impacto e mediar as forças das manifestações de rua contrárias à permanência do chefe do Executivo, aumentando o custo de energia requerida para desestabilizar o governo (HOCHSTETLER, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010b; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

A construção e manutenção do “escudo legislativo” não se baseia somente em questões partidárias, mas também na liderança do presidente em cultivar apoio de atores do Legislativo. Mesmo que não seja o único ator envolvido, o Congresso desempenha um papel crítico para o sucesso ou falha dos desafios. A estratégia adotada pelo chefe do Executivo para lidar com o Legislativo, desde o primeiro dia de mandato, é fator determinante para moldar a resposta dos parlamentares diante das ameaças à sobrevivência no cargo. O presidente pode adotar três formas de relacionamento: optar por isolar-se em relação ao Congresso, quando tenta implementar políticas públicas ignorando as preferências dos parlamentares e ao não negociar com os partidos. Outra estratégia é o confronto, quando o presidente abertamente desafia o Legislativo para impor sua agenda, esperando angariar apoio da opinião pública e forçar o Congresso a se submeter a sua vontade. Por fim, o presidente pode optar por negociar com o Congresso e os partidos. Aqueles que estão mais disposto a atender as necessidades dos parlamentares e partidos, mesmo os opositores, seja em termos de políticas públicas ou *pork barrel*, possuem mais chances de sobrevivência (FIGUEIREDO, 2010; HOCHSTETLER, 2011; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010a, 2010c; MUSTAPIC, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Um aspecto ainda pouco explorado dentro da literatura é o papel do vice-presidente. Quando surge um desafio, a figura do vice acaba tendo relevância estratégica. Nas constituições presidencialistas, nos casos de vacância do cargo, normalmente é a sua figura que assume a presidência dentro da linha sucessória. Parlamentares irão avaliar se quem assumir poderá colaborar e atender as demandas e preferências do Legislativo. Ademais, o vice tem poucos incentivos para permanecer ao lado do presidente ante os desafios. Se for um dos líderes de partido que compõem a coalizão, vislumbrando assumir o cargo e não compartilhar do mesmo destino do titular, pode trabalhar para esvaziar a base de apoio do presidente quando a relação entre eles é conflituosa (HOCHSTETLER,

2011; KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c, 2010b; PÉREZ-LIÑÁN, 2014).

Nesse diapasão, uma variável importante é incompreensivelmente ignorada pela literatura: o controle da presidência da Câmara ou do Congresso. Em muitas constituições presidencialistas, o presidente da Câmara ou Congresso possui poderes institucionais para pautar a agenda do Legislativo. Isso inclui o poder para instaurar comissões parlamentares de inquérito a fim de investigar escândalos de corrupção envolvendo o presidente, receber e decidir sobre denúncias que motivem a abertura de processos de impeachment ou outros mecanismos de remoção (AMORIM NETO, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; LIMONGI, 2006; SANTOS, 2006).

Isso faz com que esse o presidente da Câmara ou Congresso tenha uma enorme influência na remoção presidencial. Se for aliado do presidente, mesmo que não possa impedir pedidos de impeachment, pode retardar seu regular processamento, dando tempo ao presidente para negociar com os parlamentares e com os manifestantes, como pode agendar a votação de abertura do processo para um momento de arrefecimento da crise política. Se estiver na oposição, seu tempo de ação favorecerá os desafiantes, diminuindo os recursos do presidente para angariar apoio.

Posto isso, fica claro que para a perspectiva institucional o problema na relação Executivo-Legislativo é a razão que leva à retirada do presidente do cargo, quando, dentro de um arranjo institucional determinado, as estratégias adotadas pelo chefe do Executivo e parlamentares falham em garantir o comportamento colaborativo e os interesses de cada ramo tornam-se inconciliáveis e um busca a retirada do outro. Somando-se à interação de fatores não institucionais, resulta em uma crise cuja consequência, invariavelmente, é a saída do presidente.

Ao analisarmos o conjunto de variáveis explicativas empregado na literatura, somos capazes de extrair a ideia mais básica e geral do conceito de remoção presidencial. Seja qual for a origem do desafio, o custo para a população e o Congresso em manter o presidente é maior do que o de tentar removê-lo. Contudo, as raízes da divergência entre as perspectivas de qual dos fatores, institucional ou a pressão das ruas, tem maior peso e constitui no grande perigo à sobrevivência do presidente ainda precisa ser tratado.

1.2 Raízes da Divergência: metodologia e mensuração – uma análise crítica.

Um consenso entre as perspectivas dentro da literatura parece ainda distante. Cada lado traz ao debate não apenas explicações sólidas, mas também resultados empíricos que corroboram suas afirmações. Essa divergência impede a construção de um quadro teórico adequado que permita o desenvolvimento do campo e um entendimento mais sistemático do fenômeno de saídas prematuras.

As razões para essa divergência ocorrem porque as pesquisas do campo assumem uma homogeneidade entre os casos de remoção presidencial, quando, de fato, apresentam uma considerável heterogeneidade entre variáveis importantes. Os estudos tentam encontrar um padrão entre múltiplos casos utilizando análises quantitativas para descobrir o impacto de um conjunto de fatores causais semelhantes. Ao tratá-los de forma homogênea, as pesquisas esperam encontrar uma similaridade de antecedentes e resultados para todas as remoções presidenciais que não ocorrem (FIGUEIREDO, 2010; HOCHSTETLER, 2011; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARSTEINTREDET, 2014b; NEGRETTO, 2006; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Ademais, a diferença na mensuração das variáveis e critérios de seleção da amostra, somado a aplicação de metodologias distintas para testar as principais hipóteses, contribuem para a divergência, agravada pelo número baixo de casos existentes de um fenômeno de complexidade elevada, o que dificulta a análise dos efeitos médios das variáveis. Não obstante, o foco excessivo das pesquisas na América Latina pode esconder características específicas do presidencialismo da região, especialmente pelo fato dos casos ocorridos concentrarem-se em alguns países da América do Sul, dos quais alguns são reincidentes em remover o presidente (Argentina, Equador, Bolívia e Paraguai).

Ao assumir precondições similares, as pesquisas não se atentam para duas variáveis importantes: a) a motivação da oposição em desafiar o presidente; b) a variação do conjunto institucional e democrático entre as remoções (MARSTEINTREDET, 2014a).

A motivação principal do desafio pode ser o desvio de conduta do presidente, como casos de corrupção que o envolvam diretamente. Nessas hipóteses, a ferramenta constitucional no presidencialismo para sancionar o comportamento ilegal ou

inconstitucional do chefe do Executivo à disposição do Congresso é o impeachment⁸. Nesse cenário, os principais desafiantes serão os parlamentares e, por conseguinte, é mais provável que os atores políticos sejam o fator de maior peso na remoção ao invés dos protestos de rua (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET, 2014a; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Contudo, a motivação dos desafios pode se dar por uma divergência extrema de preferências sobre políticas públicas. Uma má administração do Executivo, expressada nas quedas de taxa de popularidade e índices socioeconômicos, não configura conduta ilegal ou inconstitucional do presidente que permita aos opositores ativarem o impeachment. Por essa razão, nessas hipóteses, é mais provável que os desafios sejam oriundos das ruas e o peso dos protestos tende a ser o principal fator na remoção presidencial (KIM, 2014; MARSTEINTREDET, 2014a; PÉREZ-LIÑÁN, 2007, 2014).

Em relação às regras democráticas, a premissa de homogeneidade desconsidera a variação institucional entre os casos. Se o desenho institucional molda as estratégias e comportamento dos atores, as diferenças institucionais entre os casos geram estratégias e comportamentos diferentes para o Executivo e Legislativo. Ademais, um arcabouço institucional débil, fonte do problema de estabilidade de governo, é incapaz de manter os atores comprometidos com as regras do jogo, gerando um comportamento predatório entre eles, afetando o próprio sistema político. Nesse cenário, práticas como a tentativa sistemática de derrubada de presidentes pela oposição e a descrença da população com a capacidade de solucionar problema das instituições governamentais acabam sendo a regra, com intensos protestos de rua e disputas desleais pelo controle de governo (ACOSTA; POLGA-HECIMOVIICH, 2010; BUITRAGO, 2010; LLANOS, 2010; MARTÍNEZ, 2017; MUSTAPIC, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Casos como de Equador, Bolívia e Argentina não poderiam ser equiparados ao caso do Brasil. Os primeiros são exemplos de desenho institucional incapaz de garantir a governabilidade e geradores de crises e protestos que culminaram numa rotina de quedas de presidentes nos últimos anos. Já o último é tido como um exemplo de bom funcionamento institucional. Se para a literatura, a liderança e estratégia presidencial são fatores importantes, não podemos desconsiderar que a discricionariedade dos atores em escolhê-las é determinada pela força de constrangimento das instituições políticas, que

⁸ Há também a declaração de incapacidade e o abandono de cargo que serão discutidas mais adiante

afetarão a disposição dos atores em seguir as regras ou subvertê-las para interesses próprios.

Ao tratarmos sobre a mensuração e operacionalização das variáveis, evidencia-se a diferença nos critérios entre os trabalhos. A unidade de análise utilizada é administração/país-ano (e.g.: Collor/Brasil, 1992) (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; HOCHSTETLER; SAMUELS, 2011; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Como a remoção presidencial é o fenômeno da saída prematura do presidente sem a ruptura democrática, o index adotado pelas pesquisas para a classificação dos países como democráticos é o *Polity IV*, que captura a variação da democracia em cada país ano a ano, (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017) ou a classificação do Index para Democracia⁹ (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Um dos critérios para a seleção da amostra é o país ser presidencialista (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007) ou semipresidencialista (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008) e ser classificado ao menos no índice +5 pontos no ano em que o presidente foi removido e os sucessores devem ser escolhidos de acordo com a constituição (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARTÍNEZ, 2017); +6 ou mais pontos em um período de 03 anos, para países que tiveram grande transição democrática e + 3 a +5 pontos, no mesmo período, para países que tiveram menor transição democrática (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008); ou países classificados como democráticos ou semidemocráticos pelo Index para Democracia, no período selecionado (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007), que por sua vez varia entre 1974 e 2012 (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017) e 1990 a 2005 (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007), na América Latina, com exceção de Kim e Bahry (2008) e Hochstetler e Edwards (2009).

Para os dados de escândalos de corrupção¹⁰, as pesquisas utilizam como fonte revistas eletrônicas, destacando-se a *Latin American Weekly Report* (LAWR) como

⁹ MAINWARING, S.; BRINKS, D.; PÉREZ-LIÑÁN, A. classifying political regimes in latin america. In: Regimes and Democracy in Latin America. [s.l.] Oxford University Press, 2007. p. 51–101.

¹⁰ A definição de escândalos de corrupção é a mesma utilizada na seção 1.1.2

principal fonte, acompanhada da *Foreign Broadcast Information Service* (FBIS) e, em menor escala, *LexisNexis Academic Universe* (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS, 2010; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Contudo, um grupo seleciona as notícias que envolvam pessoalmente o presidente, com evidências concretas (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009) e outro que envolva o presidente ou pessoas de seu círculo interno (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS, 2010; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). A maioria mede em variável binária para a ocorrência ou não de escândalos no período de um ano (HOCHSTETLER, 2006, 2011; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS, 2010; MARTÍNEZ, 2017). Pérez-Liñán (2007), por sua vez, mede os escândalos pela proporção de ocorrências em uma administração pelo número de meses em que o presidente ocupou o cargo.

Para a avaliação da performance econômica, as pesquisas são mais uniformes em relação à operacionalização. A fonte mais utilizada é a base de dados do Banco Mundial e, em alguns casos específicos, órgãos nacionais, como o IBGE (PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Há várias formas de mensuração dessa variável e as medidas padrões são as mais utilizadas: taxa de crescimento anual do PIB, em uma variável dicotômica de crescimento ou não; o log anual de mudança da taxa de inflação e mudança na taxa mensal de desemprego (ÁLVAREZ; MARSTEINTREDET, 2010; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Os protestos de rua possuem mais de uma mensuração e fonte. Assim como os escândalos de corrupção, as pesquisas se valem, em sua maioria, de revistas eletrônicas, como LAW (HOCHSTETLER, 2006; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007), *Keesing's Contemporary Archives* (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009), do Banco Mundial (KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017) e *LexisNexis* (KIM, 2014). As mensurações utilizadas nas pesquisas captam e diferenciam eventos noticiados como protestos antigoverno (com diferenciação dentre aqueles que pediam ou não a saída do presidente) e greves gerais (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017), com algumas pesquisas estabelecendo um mínimo de participantes (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; MARTÍNEZ, 2017).

Sua codificação varia entre uma variável binária, indicando se houve ou não protesto em um ano da administração (KIM; BAHRY, 2008) e o número total de protestos dentro de um ano (HOCHSTETLER, 2006; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Há ainda a indicação se houve mortes durante as manifestações, com variável binária (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARTÍNEZ, 2017). Pérez-Liñán (2007) é o único que mensura e codifica a participação de, pelo menos, seis grupos sociais distintos a fim de verificar a formação de uma coalizão social, em uma variável que vai de 0 a 1.

Em relação às variáveis institucionais, diante da dificuldade em encontrar fontes equivalentes entre os países para a coleta dos dados, as pesquisas utilizam-se de fontes externas, como a base de dados de instituições políticas do Banco Mundial (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017), *Democratic Elections Around The World* (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARTÍNEZ, 2017; NEGRETTO, 2006) ou fontes próprias (PÉREZ-LIÑÁN, 2007) e de outros estudos (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; NEGRETTO, 2006) para a medição de governos divididos e de apoio partidário no Congresso. Como na amostra das pesquisas verifica-se a existência de países bicamerais e alguns unicamerais, mede-se o apoio partidário nas duas casas legislativas ou da Assembleia, quando há apenas uma casa, medindo o número de cadeiras que o governo, a oposição e partidos não alinhados possuem, a partir de dados de coalizão (HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; NEGRETTO, 2006; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

As pesquisas que utilizam a variável de governo dividido ou de divisão interna dentro do governo e também a existência de crises na administração, usam dados da LAWR e Banco Mundial, operacionalizando em variável binária para ano de administração (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; MARTÍNEZ, 2017; PÉREZ-LIÑÁN, 2007). Para as informações de remoção por via institucional, como o patamar de votos necessários para o impeachment ou declaração de incapacidade, as pesquisas coletaram os dados diretamente das constituições (PÉREZ-LIÑÁN, 2007) ou *Constitutions of the Countries of The World Online* (KIM, 2014). Por não haver indicadores capazes de medir as estratégias presidenciais, as pesquisas que levam em conta esse fator analisam a partir de estudos de caso (LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O segundo critério para a seleção da amostra foi propositalmente deixado para ser tratado nesse momento, pois está diretamente relacionado com as diferentes metodologias aplicadas na literatura. Alguns trabalhos selecionam os casos pela variável dependente, isto é, pela remoção do presidente, desconsiderando casos em que o presidente permaneceu no cargo a despeito de tentativas de forçar sua saída. Ou seja, há pesquisas que ignoram a existência de desafios contra o presidente (BAUMGARTNER; KADA, 2003; KIM; BAHRY, 2008; MARTÍNEZ, 2017), examinando, dessa forma, apenas tentativas bem sucedidas e tendo como contrafactual todo o conjunto de presidentes que completaram seus mandatos indistintamente. Ao ignorar a existência dos desafios, perde-se informações importantes, dentro do grupo de presidentes desafiados, se aqueles que não sobreviveram compartilham desproporcionalmente fatores de risco com aqueles que permaneceram apesar dos esforços para suas saídas (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

As pesquisas que levam em conta a existência de desafios, seja de rua ou institucional (HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; KIM, 2014; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007), selecionam, assim, duas variáveis dependentes. Hochstetler e Edwards (2009), partindo desse ponto, aplicam o modelo de duas equações Heckman probit, ao entender que os fatores e atores que atuam no desafio e na remoção são diferentes e ocorrem em momentos distintos na equação. As demais pesquisas, mesmo aquelas que não diferenciam desafios e remoções, aplicam o modelo de regressão logística de eventos raros (KIM, 2014; KIM; BAHRY, 2008; LLANOS; MARSTEINTREDET, 2010c; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Dadas todas essas diferenças, a literatura de remoção presidencial encontra-se com um enorme problema de mensuração. Sob a justificativa de tentar aumentar o número de eventos, as pesquisas negligenciam um critério que melhor diferencie e selecione os casos de remoção. Ademais, a discrepância e extensão do período selecionado, sem levar em consideração diferentes contextos históricos e marcos constitucionais intra e inter casos, faz com que os estudos estatísticos não consigam provar além de uma correlação estatisticamente significativa entre as variáveis e deixam em aberto a pergunta de como os fatores institucionais e não institucionais interagem entre si a ponto de gerar a remoção presidencial.

1.3 Debate Normativo – Otimistas x Pessimistas.

Dentro da literatura, encontramos duas questões normativas centrais: se a saída do presidente é a solução para uma crise ou apenas o seu agravamento? Se a remoção presidencial é boa ou ruim para a democracia? As discussões em torno dessas perguntas geraram, assim como o debate entre as perspectivas, duas visões distintas sobre o tema.

A discussão refere-se, sobretudo, à capacidade e eficiência do sistema presidencialista em encontrar soluções para os problemas apresentados. A essas visões convencionou-se a chamar de visão otimista e visão pessimista; uma em que avalia esse fenômeno como indício de uma maior solidez institucional, capaz de resolver crises presidenciais sem gerar uma crise de regime, de uma forma relativamente rápida. E outra que entende que a saída prematura de presidentes deriva das falhas do presidencialismo que produzem governos precários e não possuem condições adequadas para solucionar crises governamentais, obrigando saídas que violam as regras do jogo democrático.

Os otimistas veem o processo de remoção presidencial como resultado de uma solução pacífica e institucional para crises de governo. Isso demonstraria um novo papel do Poder Legislativo, com o fortalecimento do Congresso em relação ao Executivo nas crises presidenciais e revelariam uma cidadania ativa capaz de exercer uma maior *accountability* e reivindicar diretos. 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 cargo depende do apoio popular e do Congresso (BAUMGARTNER; KADA, 2003; FIGUEIREDO, 2010; HOCHSTETLER, 2006; HOCHSTETLER; EDWARDS, 2009; MARSTEINTREDET, 2014a; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Para os otimistas, 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” do presidencialismo. 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 (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 prontamente. 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, 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 explicitam a incapacidade de presidentes em preservar a ordem e, por esse motivo, levariam os demais atores políticos a responsabilizá-los e a buscarem meios de removê-los. A alegada “flexibilização” estaria mais relacionada a 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 leva à saída do presidente se agrava ao invés de ser resolvida, como em exemplos de protestos de rua que continuaram mesmo após a remoção presidencial¹¹ (BUITRAGO, 2010; MARSTEINTREDET, 2014a; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007; VALENZUELA, 2004).

Para essa visão, haveria um sério abalo na legitimidade do regime. Na hipótese de remoção, o sucessor careceria de legitimação para implementar sua agenda 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 o

¹¹ Equador (1997, 2000, 2005), Bolívia (2003, 2005) e Argentina (2001).

próprio regime democrático (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, no dia seguinte, 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 (BAUMGARTNER; KADA, 2003; NOVARO, 2015; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

A avaliação normativa divergente na literatura é igualmente afetada pela suposição de homogeneidade entre os casos. As análises dos efeitos pós-remoção devem ser feitas com cautela para cada caso, separando-os em grupos que compartilhem características mais próximas. Países mais institucionalizados tendem a garantir maior aderência as regras democráticas e a saída presidencial tende a ser uma solução encontrada pelo sistema, enquanto que em suas contrapartes de baixa institucionalização, o comportamento dos atores tende a ser mais predatório em relação às regras, acarretando a perda de legitimidade do regime e fazendo com que crises não sejam resolvidas, mas sim agravadas, pela remoção do presidente.

1.4 Impeachment e outros mecanismos institucionais de remoção do presidente.

Dissemos acima que a forma de remoção presidencial varia por questões de contingência e expediente. Essa variabilidade ocorre, pois, no sistema presidencialista, encontramos mais de uma forma institucional de remover o presidente antes do fim do mandato. Em regra, as constituições presidenciais preveem o impeachment e, em menor grau, a declaração de incapacidade e abandono de cargo. A renúncia do presidente também gera a interrupção do governo, mas não é uma forma exclusiva do presidencialismo. As características e procedimentos específicos de cada um interferem diretamente na construção do “escudo legislativo” e na avaliação do cenário político pelos desafiantes e desafiados.

A renúncia do chefe do Executivo é uma das saídas possíveis para as crises presidenciais. Quando as manifestações populares contrárias à permanência do chefe do Executivo se intensificam e, no Legislativo, não é mais possível a formação de uma coalizão governamental majoritária ou a oposição foi capaz de formar uma coalizão que detenha a maioria, o presidente, antevendo a impossibilidade de sobreviver aos desafios, renuncia antes da instauração de procedimentos institucionais de remoção, negociando com os opositores sua saída a fim de evitar as consequências políticas da cassação (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; MUSTAPIC, 2010; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Pouco conhecida, a declaração de incapacidade é um mecanismo institucional previsto em algumas constituições presidencialistas que permite ao Congresso remover o presidente do cargo após declarar sua incapacidade física ou mental para governar o país. O abandono de cargo é uma variante da declaração de incapacidade ao permitir remover o presidente por ausência permanente da presidência. Essas regras foram pensadas como maneiras de substituir o chefe do Executivo que estivesse vivo, mas incapaz de exercer suas funções, não sendo necessário para isso o cometimento de algum crime (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Porém, nos episódios em que presidentes foram removidos por esses mecanismos, as constituições não exigiam procedimentos especiais para ativá-los. Isto é, não havia a necessidade de comprovação por exames médicos e psicológicos para atestar a incapacidade do presidente ou a existência de regra que definisse a ausência permanente. A competência era exclusiva do Legislativo para fazer essas avaliações, o que significava que seria decidido de acordo com o humor dos parlamentares, em uma votação que requeria apenas uma maioria absoluta do Congresso (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O caso mais emblemático de remoção por declaração de incapacidade foi o do ex-presidente Abdalá Bucaram, removido em 1997, após vencer as eleições equatorianas de 1996, enquanto o ex-presidente venezuelano Carlos Pérez foi removido em 1993 depois de ter sido declarado ausente da presidência. Em ambos os casos, os presidentes enfrentavam intensos protestos de rua pedindo suas saídas e lidavam com parlamentos hostis. Apesar de majoritária, a oposição, nos dois episódios, não contava com votos suficientes para o impeachment (supermaioria de 2/3 do Congresso) e a solução encontrada foi recorrer à declaração de incapacidade, no primeiro caso, e ao abandono de cargo, no segundo, por serem menos exigentes quanto aos procedimentos (ACOSTA;

POLGA-HECIMOVICH, 2010; BAUMGARTNER; KADA, 2003; LALANDER, 2010; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Ao trazer termos vagos e procedimentos pouco restritivos, essas constituições permitiram a manipulação política pelos opositores, desvirtuando seu objetivo inicial e aumentaram os custos do presidente em formar o “escudo legislativo”, pois era preciso contar com um número maior de aliados a fim de barrar as manobras contrárias à sua permanência. Em outros países que possuem esses mecanismos, porém com regras mais restritivas, como o Chile e Estados Unidos, a utilização está mais protegida da influência de crises presidenciais e de interpretações elásticas (MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

O impeachment é, por excelência, o principal procedimento à disposição do Congresso para remover o presidente do cargo, presente virtualmente em todas as constituições presidenciais. Esse mecanismo pode ser definido como o julgamento pelo Legislativo contra o presidente acusado de cometer crime político, definido em lei como crime de responsabilidade, cuja sanção é a cassação do mandato e a perda de seus direitos políticos e que, em ao menos uma etapa, esse procedimento passe pelo crivo do Legislativo (BAUMGARTNER; KADA, 2003; MARSTEINTREDET; BERNTZEN, 2008; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

Seu desenho constitucional, na classificação proposta por Kada (2003), pode ser definido como sistema “dominado pela legislatura”, o mais comum e propagado entre países presidencialistas, e “dominado pelo Judiciário”. No primeiro sistema, apenas o Poder Legislativo tem a prerrogativa de autorizar e julgar o impeachment, ao passo que no segundo sistema a autorização cabe ao Congresso e o julgamento é conduzido pelo Poder Judiciário. Os impeachments presidenciais são sempre iniciados pela legislatura, o que o torna um procedimento essencialmente político ao invés de legal, pois quem irá decidir o destino do chefe do Executivo são atores políticos com interesses próprios (BAUMGARTNER; KADA, 2003; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

No impeachment, ao menos uma das etapas – autorização ou julgamento – requer um patamar de votação com supermaiorias qualificadas. Porém, mesmo diante de normas mais restritas para seu uso, o número de presidentes que sofreram impeachment aumentou nos últimos anos. Isso significa que o papel das regras constitucionais deve ser avaliado à luz da capacidade do presidente em mobilizar apoio entre membros do Congresso para

construir o “escudo legislativo” (BAUMGARTNER; KADA, 2003; KIM, 2014; PÉREZ-LIÑÁN, 2007).

1.5 Considerações Finais

A partir da discussão da literatura feita nesse capítulo, o foco será no processo de cassação dos prefeitos pelas câmaras municipais, que seria o equivalente funcional dos impeachments de presidentes. Como vimos, a literatura expandiu-se do estudo de casos de impeachment para todos os casos de saída prematura de presidentes em que não houve a ruptura da ordem democrática, uma vez que as variáveis explicativas seriam as mesmas.

Ao tratarmos esse quadro teórico de forma ainda mais ampla, podemos lidar com a saída de prefeitos como um subgrupo dentro da categoria de remoção de chefe de Executivo e termos, portanto, uma teoria que explique a saída de governantes em sistemas políticos em que haja a separação na origem e sobrevivência entre Executivo e Legislativo. Com esse intuito, o próximo passo será fazer as descrições do poder político municipal e da cassação pela Câmara de Vereadores para verificar se a teoria aqui apresentada pode ser efetivamente traduzida para o nível local.

2. Municípios, Prefeitos e Câmaras – A Descrição da Cassação

Vimos no capítulo anterior a base teórica para lidarmos com a saída prematura dos prefeitos, que será analisada como um subgrupo do gênero de remoção do chefe de Executivo, porém com foco no nível local. A literatura tratada acima, contudo, foca no presidencialismo e já parte dos pressupostos das regras desse sistema para analisar o fenômeno de interesse.

Dessa forma, antes de entrarmos na parte empírica da pesquisa, faz-se mister caracterizar e demonstrar que os municípios brasileiros possuem um desenho institucional que permite o quadro teórico da remoção presidencial ser transportado para esse ente da federação. Assim, apresentaremos, sucintamente, o município a partir da Carta de 1988, destacando os poderes e competências atribuídos ao prefeito e à Câmara de Vereadores, especialmente no que concerne à cassação de prefeitos, já que o tema por si só é vasto o suficiente e extrapolaria o escopo da dissertação. O objetivo é descrever as características principais que autorizem a cassação de prefeitos ser estudada como mais um caso de saída prematura de chefes de Executivo.

Em seguida, passaremos pelo debate feito no interior da literatura que estuda a relação Executivo-Legislativo no plano subnacional a fim de entender como esse aspecto afeta o fenômeno de interesse e, por fim, entraremos nas formas de perda de mandato, com destaque para a cassação do prefeito por infrações político-administrativas, mais conhecidas como *crimes de responsabilidade*.

2.1 O Município

O governo municipal brasileiro¹² é composto por dois poderes, o Executivo, exercido pela Prefeitura, e o Legislativo, exercido pela Câmara de Vereadores. Em contraste com a União e os Estados, o município não exerce qualquer função judiciária desde os tempos do império. Dessa forma, a organização do Poder Judiciário e Ministério Público são encontradas apenas nos dois primeiros graus da ordem federativa¹³ (MEIRELLES, 2013).

¹² Arts. 29 a 31, 156, 158 e 159 da CF/88.

¹³ Em relação ao Tribunal de Contas, órgão auxiliar do Poder Legislativo, apenas os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro contam com Tribunal de Conta do Município próprios. Os demais submetem suas contas ao Tribunais de Conta do respectivo Estado ou ao Tribunal de Conta dos Municípios, que é um órgão

Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que representou um marco para o município brasileiro, ampliou-se sua autonomia no aspecto político, administrativo e financeiro, num movimento descentralizador feito pela Carta. Essa autonomia foi protegida de tal forma que eventual usurpação pelo Estado-membro é capaz de gerar até mesmo intervenção federal para restaurá-la. Sob o aspecto legal, portanto, não há regra formal que autorize a interferência na vida política do município pela União ou Estado, a não ser em casos excepcionais (BARBOSA, 2015; KERBAUY, 2005; MEIRELLES, 2013; PRALON; FERREIRA, 1998).

A autonomia política se traduz no poder de auto-organização, que permite ao município elaborar sua própria lei orgânica e eleger, por sufrágio universal, direto e secreto, o prefeito, vice-prefeito e vereadores para um mandato fixo de 04 anos. Dessa forma, há separação na origem e duração dos mandatos do Executivo e Legislativo, não estando sua sobrevivência atrelada ao parlamento. Por força constitucional, portanto, temos que o modelo do sistema presidencialista é replicado no Brasil nos três níveis de governo – âmbito federal, estadual e municipal.

Já a autonomia administrativa é o poder que inclui a organização dos serviços públicos de competência municipal e gestão dos negócios locais definidos pela Constituição Federal. Para esse fim, destinou-se ao município a garantia de decretar e arrecadar tributos reservados à sua esfera e de aplicar suas receitas como melhor lhe prouver a fim de atender as necessidades e prioridades municipais, dentro dos limites das constituições federal e estadual.

Esse novo quadro institucional fez com que os municípios passassem a ter mais competências privativas e, ao mesmo tempo, geraram um aumento no volume de encargos em relação a políticas sociais e ações de desenvolvimento econômico local. Esse aumento da capacidade do governo municipal, portanto, permitiu ao grupo político que controla a Administração Pública implementar sua agenda de políticas de maneira mais efetiva. Nada mais natural, então, que houvesse a disputa de grupos políticos antagônicos para controlar esses espaços de poder a fim de administrar conforme os interesses que representam (KERBAUY, 2005). Nesse aspecto, feita a ressalva de escala, há similitudes do ponto de vista das instituições com ente federal.

estadual que auxilia todas as câmaras municipais de um determinado Estado. Atualmente há três, TCM/BA, TCM/GO e TCM/PA.

2.1.1 O Prefeito

Nessa organização institucional, o prefeito é o chefe do Executivo local. Formalmente, exerce suas atribuições sem ingerência de agentes políticos federais e estaduais, competindo privativamente a ele a escolha dos secretários municipais e outros cargos comissionados da órbita do Executivo e o planejamento, contratação e execução de obras e serviços municipais, prestando contas de suas atividades funcionais apenas para a Câmara Municipal. Somente na gestão de recursos financeiros provenientes da União e do Estado-membro deve o prefeito prestar contas aos respectivos tribunais de contas.

Para implementar sua agenda política, o prefeito dispõe de um arcabouço legal que garante a ele poderes centrais do processo legislativo que é simétrico ao encontrado no nível federal, exceção feita à medida provisória. Isso porque as regras constitucionais vincularam os princípios do processo de produção de leis às três esferas de governo (CAETANO, 2005; MEIRELLES, 2013). O prefeito tem competência concorrente com o Legislativo para a apresentação de projetos de lei e, em determinadas matérias, possui competência exclusiva das quais pode requisitar urgência na tramitação. Entre suas competências exclusivas, encontra-se a elaboração do orçamento público, o que compreende o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, conforme art. 165 da CF/88¹⁴ (BRASIL, 2018a). Ademais, cabe exclusivamente ao chefe do Executivo sancionar ou vetar as leis aprovadas na Câmara. O cargo de prefeito, portanto, garante ao seu ocupante a primazia na condução da política local.

2.1.2 A Câmara Municipal

O Poder Legislativo é o *locus* do processo decisório. Seus parâmetros institucionais de funcionamento, como dito acima, são balizados pela CF/88 para todos os níveis governamentais. A Câmara Municipal, unicameral, é composta de vereadores eleitos pelo sistema proporcional, com o número de vagas definidos a partir do tamanho do eleitorado em cada município, com o mínimo de 09 e o máximo de 55 cadeiras.

¹⁴ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. [...].

A Câmara é formada pelo Plenário, Mesa Diretora, Comissões Permanentes e pode-se ainda criar Comissões Especiais. O Legislativo municipal possui a prerrogativa de elaborar seu próprio Regimento Interno, que regulará os trabalhos internos e a forma de organização desses órgãos, como por exemplo as regras de escolha dos membros da Mesa e das Comissões. Dentro desse novo marco constitucional, é importante frisar que a Câmara passou a poder apresentar emendas ao orçamento municipal. Antes, cabia ao Legislativo apenas a função homologatória do orçamento apresentado pelo Executivo e, dessa maneira, ampliou-se o poder dos parlamentares em influenciar na política local.

A Mesa é o órgão diretivo da Câmara Municipal, constituída de um presidente, vice-presidente, secretários e tesoureiro que são escolhidos entre e pelos vereadores, por meio de eleição interna para um mandato de dois anos. Sua composição deve respeitar, tanto quanto possível, a representação proporcional partidária¹⁵. O controle da Mesa significa o controle da agenda e dos trabalhos do parlamento municipal. Ao presidente é atribuída a interpretação do Regimento Interno e a direção dos trabalhos do Plenário, o que lhe permite marcar sessões extraordinárias e estabelecer a pauta de votações. A presidência da Mesa é uma posição estratégica e quem a controla detém poder considerável no processo político.

O Plenário da Câmara é composto pela totalidade dos vereadores. É o local de votação e deliberação dos projetos de lei que tramitam na Casa em sessões públicas, obedecendo o quórum estabelecido no Regimento Interno ou lei. É no Plenário da Câmara, por exemplo, que ocorre a votação final sobre o processo de cassação do prefeito por crime de responsabilidade, que será melhor detalhado adiante.

As Comissões legislativas desempenham o mesmo papel daquelas do Congresso Nacional. O número de comissões permanentes e de seus integrantes que as compõem variam de município para município, de acordo com o Regimento Interno de cada Casa. Tal qual a Mesa Diretora, deve-se respeitar o princípio da proporcionalidade partidária tanto quanto possível. As comissões permanentes têm a função de examinar e emitir parecer prévio de proposições que deverão ser discutidas em Plenário. Dessa forma, o parecer emitido pela Comissão não é vinculativo, mas sim informativo, cabendo ao Plenário a decisão final sobre o projeto de lei. Já as comissões especiais são aquelas

¹⁵ Art. 58, § 1º da CF/88 Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

criadas por resolução do Plenário da Câmara com finalidade específica, que pode ser de estudo de uma matéria, investigação de irregularidades ou processamento de agentes políticos.

2.2 Relação Executivo-Legislativo no Âmbito Municipal

De maneira sucinta, vimos que o município brasileiro é formalmente simétrico, em termos institucionais, com o ente federal. Ou seja, do ponto de vista do arcabouço legal, nada nos impede de estudar a cassação de prefeitos pela Câmara Municipal a partir do quadro teórico trazido pela literatura de remoção de presidentes. Antes de avançarmos faz-se necessário demonstrar como esse quadro institucional trazido pela CF/88 opera na dinâmica política local e verificar seu impacto no objeto de interesse da pesquisa, a cassação de prefeitos.

O estudo da relação Executivo-Legislativo é uma das áreas mais consolidadas no campo da Ciência Política brasileira. Desde a redemocratização, encontramos análises sistemáticas sobre o padrão de interação entre a presidência e o Congresso Nacional. Em linhas gerais, a literatura passou de uma visão pessimista – que alegava deficiências institucionais, como a alta fragmentação partidária, que levaria a um permanente presidencialismo minoritário, partidos políticos fracos incapazes de controlar e coordenar seus membros, um sistema eleitoral que inibiria uma *accountability* democrática e um robusto federalismo, adicionado a um excesso de atores com poder de veto que geraria um governo ineficiente (LINZ, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997; POWER, 2010; SHUGART; CAREY, 1992) – para uma visão mais otimista, que, a partir de estudos empíricos, revisaram esse diagnóstico de ineficiência do presidencialismo brasileiro.

Esse novo marco interpretativo demonstrou que as alianças forjadas pelo Executivo, as instituições corretivas (poderes presidenciais e regras internas do Legislativo), o papel dos partidos no auxílio da formulação e aprovação de políticas públicas e a relação intergovernamental garantiam a governabilidade e a efetivação da agenda política do presidente. A grande contribuição dessa vertente revisionista foi demonstrar que, no presidencialismo, presidentes podem ser comparados com primeiros-ministros do regime parlamentarista (AMORIM NETO, 2006; BATISTA, 2013, 2016a,

2016b; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; FREITAS, 2013; LIMONGI, 2006; SANTOS, 2006).

Porém, quando olhamos para a bibliografia que estuda essa relação no nível subnacional, encontramos poucos trabalhos dedicados ao tema. A Ciência Política brasileira ainda carece de estudos mais sistemáticos que se dediquem à atuação do legislativo municipal, ao processo de interação entre os poderes e como se orientam as ações dos atores políticos locais. Dentro da literatura encontrada sobre o tema, as análises mais antigas divergem dos estudos mais recentes, com uma abordagem que caracteriza os municípios como governados com base em fisiologismo ou *pork barrel* (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; LOPEZ, 2004; PRALON; FERREIRA, 1998). Os trabalhos mais recentes, por sua vez, caracterizam os municípios como governados por partidos políticos (BARBOSA, 2015; CAETANO, 2005; KERBAUY, 2008; PRAÇA; GARCIA, 2011).

Para garantir a implementação de sua agenda – o que significa o controle do processo legislativo – o Executivo municipal necessita cultivar o maior número possível de aliados dentro da Câmara e estar alinhado à Mesa Diretora, para formar uma base de sustentação majoritária a fim de conseguir a aprovação de seus projetos. Os prefeitos brasileiros, tal qual o presidente, estão inseridos em um cenário de multipartidarismo, ou seja, dificilmente seus partidos serão maioria na Câmara Municipal, dada a fragmentação partidária. Isso obrigará o prefeito, se quiser ter governabilidade, a formar alianças com vereadores de fora de seu partido. Como vimos, o chefe do Executivo municipal dispõe de ferramentas institucionais e prerrogativas que lhe garantem a capacidade de formação de maiorias legislativas e a coordenação do relacionamento entre os poderes.

O pressuposto teórico por detrás da literatura que examina essa interação é o da escolha racional, segundo a qual apresenta o modelo explicativo do parlamentar como ator estratégico, cujo objetivo principal é garantir sua reeleição ou algum cargo na Administração Pública. Isto é, os parlamentares, são políticos profissionais e seus interesses consistem em dar continuidade a suas carreiras políticas a mudar de área (ANDRADE, 1998; SILVA, 2011). Portanto, para que haja cooperação entre os poderes, os atores envolvidos devem ter a percepção de que essa estratégia adotada lhes traz a maximização de seus objetivos.

Os primeiros trabalhos do campo apresentam esse padrão de interação marcado pelo fisiologismo ou *pork barrel*. Afirmam que em um contexto marcado pela debilidade

dos mecanismos institucionais de controle dos partidos e do eleitorado sobre os parlamentares, proporciona-se poucos incentivos a uma prática cooperativa entre os poderes e, portanto, a estratégia comumente adotada pelos vereadores é marcada pelo individualismo e de apoiar o governo em troca da transferência de recursos que estão sob o controle do Executivo para suas bases de apoio (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; PRALON; FERREIRA, 1998). Dentro desse cenário, Andrade (1998) apresenta um modelo que mostra o rol de opções dos vereadores, que podem escolher entre uma estratégia de cooperação-competitiva ou competição não-cooperativa com o Executivo, que, por sua vez, poderá optar por: a) uma negociação pontual (NP), oferecendo a liberação de recursos orçamentários aos vereadores para a aprovação de uma matéria específica; ou b) formar uma coalizão fisiológica de governo (CFG) a fim de garantir uma situação mais estável de negociações, oferecendo cargos na Administração aos membros do Legislativo que, em troca, não causariam óbice ao chefe do Executivo em seus projetos. Avançando nesse modelo, Couto (1998) analisa os padrões de interação entre Executivo e Legislativo municipal de acordo com três variáveis: 1) estratégia (cooperação ou conflito), 2) modalidade (estável ou instável) e, 3) troca (programático ou fisiológico). Para o autor, prevaleceria no cenário político brasileiro o padrão de interação marcado pela coalizão fisiológica de governo¹⁶.

As pesquisas mais recentes, porém, vão de encontro à caracterização da abordagem fisiológica ou *pork barrel*, sem, contudo, descartar completamente esse padrão. Esses estudos são produzidos após a obra seminal de Figueiredo e Limongi (1999) que marca o início da revisão da literatura sobre o presidencialismo de coalizão. Ademais, vale a ressalva que a maior parte desses trabalhos foca na relação Executivo-Legislativo de grandes capitais e, portanto, não permite conclusões generalizáveis a municípios de diferentes portes, porém avançam ao mostrar uma nova forma de interação no nível local que deve ser considerada.

Caetano (2005) e Barbosa (2015) analisam a produção legislativa da Câmara de Vereadores de São Paulo na legislatura de 2000 e Salvador entre o período de 2001 a 2012, respectivamente. Os resultados de suas pesquisas chegam a conclusões semelhantes em que, nesses casos, o padrão de interação assemelha-se ao encontrado no âmbito

¹⁶ Couto (1998) em seu trabalho, analisa a gestão da prefeitura de São Paulo no mandato de Luiza Erundina (PT) de 1989-1992. À luz do modelo apresentado, conclui que o caso analisado quebra o paradigma patrimonial de interação entre os poderes.

federal, em que há preponderância do Executivo sobre o Legislativo em relação à aprovação dos projetos de lei. Devido ao forte poder de agenda concentrado na mão do prefeito e de outras prerrogativas, além de colocar o Executivo em posição privilegiada com o parlamento, cria incentivos institucionais para uma ação partidária e não individual de negociações. Corroborando com esses trabalhos, Silva (2011), ao analisar os projetos de Lei que tramitaram na Câmara de Vereadores do município de São Paulo em duas legislaturas (13ª e 14ª legislaturas), não encontrou evidências empíricas que comprovasse o comportamento paroquialista dos vereadores, não sendo, portanto, essa a estratégia dominante entre eles. Ao contrário, as evidências apontariam para a aprovação de projetos de Lei de cunho mais geral, indicando uma centralidade dos partidos e instituições na relação Executivo-Legislativo municipal.

Ampliando a amostra de municípios, Praça e Garcia (2011) investigam a estratégia adotada para a formação de gabinetes municipais de 39 municípios que compõe a região administrativa da Grande São Paulo, no segundo biênio da legislatura de 2008. Seus resultados mostram que há predominância na formação de coalizões majoritários ou minoritárias relacionadas com o tamanho das bancadas dos partidos na Câmara de Vereadores. Esse padrão corrobora os achados de Caetano (2005), Barbosa (2015) e Silva (2011) de que há simetria também no aspecto funcional com o nível nacional. Ressalvam, contudo, que o tamanho dos municípios, o grau de competição político-eleitoral e a quantidade de cargos disponíveis para a nomeação do Executivo podem interferir na capacidade do prefeito em formar coalizões, ao tornar os custos de dividir recursos maiores do que os benefícios gerados. Por isso, o modelo de negociação pontual pode prevalecer em alguns casos, a depender das características locais.

Direcionando o olhar para o objeto dessa pesquisa, esses fatores elencados acima podem impactar na capacidade do prefeito em formar o “escudo legislativo” diante de um desafio para sua permanência do cargo e afetar os cálculos das estratégias entre os atores políticos e na capacidade de cultivar e manter aliados nos momentos de crise do Executivo.

Mais além da formação do “escudo”, o padrão de interação entre os poderes municipais nos remete à discussão travada no interior da literatura de presidencialismo sobre a capacidade do presidente em forjar e manter uma base de apoio no Legislativo que, como visto no capítulo anterior, desempenha papel preponderante na remoção do chefe do Executivo. A crise que desencadeia um desafio pode originar-se da

impossibilidade de se estabelecer um comportamento colaborativo entre Executivo e Legislativo no caso de governos minoritários. Por isso, para verificarmos o impacto nas chances de processo e cassação, essas diferenças na capacidade do prefeito de compor alianças com vereadores devem ser levadas em conta.

2.3 Formas de Perda de Mandato do Prefeito

Vimos acima o desenho institucional do poder local no Brasil. Ademais, analisamos de forma sucinta diferentes padrões de interação entre os poderes encontrados no âmbito municipal. Resta agora explicarmos o mecanismo legal à disposição da Câmara de Vereadores para remover o prefeito por infração político-administrativa.

Há outras formas em que o prefeito pode perder seu mandato, mas a cassação pelo Poder Legislativo tem caráter essencialmente político, uma vez que todo o procedimento é decidido por atores de dentro do parlamento. Dessa forma, mais do que a infração em si, o que afeta o resultado são os fatores políticos descritos pela literatura no capítulo anterior.

Utilizando a classificação de Baumgartner e Kada (2003) quanto ao sistema que predomina na investigação e julgamento do chefe do Executivo – que pode ser dominado pela Legislatura ou dominado pelo Judiciário –, podemos classificar o sistema brasileiro como misto. A CF/88 dividiu a competência para julgar os chefes de Executivo dos três níveis de governo a partir da natureza da infração cometida. As responsabilidades do prefeito são divididas nos aspectos penal, civil e político. As duas primeiras competirão exclusivamente ao Poder Judiciário julgar e, no último caso, caberá exclusivamente ao Poder Legislativo. Vejamos como o prefeito pode perder seu mandato.

2.3.1 Justiça Eleitoral

A perda de mandato do prefeito pela Justiça Eleitoral ocorre logo após a eleição e a diplomação do candidato vencedor ao cargo da chefia do Executivo municipal. O procedimento é regulado pelo art. 14, §§10 e 11 da CF/88¹⁷ e pela Lei Complementar nº

¹⁷ § 10 O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

64/90. Nessas hipóteses, o Ministério Público, qualquer candidato, partido ou coligação requer a impugnação do mandato eletivo conquistado pelo prefeito, sob acusação de tê-lo obtido mediante abuso de poder econômico, fraude ou corrupção nas eleições.

Por se tratar de infração eleitoral, seu processamento é de competência exclusiva da Justiça Eleitoral e não tem nenhuma interferência da Câmara de Vereadores. Portanto, a priori, a ação será decidida por critérios eminentemente técnico-legais. Proferida a sentença que der procedência ao pedido de perda do mandato, seu efeito é imediato e o prefeito é destituído do cargo.

2.3.2 Justiça Comum

A Carta de 88 definiu que a responsabilidade civil e penal do prefeito é julgada pelo Poder Judiciário, sem que para isso haja a necessidade de autorização prévia pelo Poder Legislativo local, diferentemente do que ocorre com o presidente que, para ser julgado por crimes comuns, deve haver expressa autorização da Câmara dos Deputados.

Na esfera cível, o prefeito, no exercício da função, é julgado por infrações contra as finanças públicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁸ e por atos de improbidade administrativa, definidos na Lei nº 8.429/92. Por se tratar de infrações cíveis, não são classificadas como crimes e também não acarretam necessariamente na sanção de perda de mandato. Em regra, essas infrações que trazem prejuízos ao erário público são punidas com multas, perda de valores e bens, e outras restrições de direito. Porém, nessas ações, ajuizadas pelo Ministério Público, é possível que ao final do processo sancione-se o prefeito com a perda do cargo público a depender do entendimento da decisão judicial sobre a gravidade da infração e, assim, ocorra a saída prematura do cargo.

Ao analisar a esfera penal, podemos utilizar melhor a classificação sobre o sistema misto brasileiro. Os crimes comuns cometidos pelo prefeito serão julgados no Poder Judiciário e nas infrações político-administrativas, também conhecidas como *crimes de responsabilidade*, o prefeito responderá perante a Câmara de Vereadores. Apesar de

§ 11. A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

¹⁸ Lei Complementar nº 101/2000

carregarem o nome “crime” em suas nomenclaturas, essas infrações possuem naturezas distintas e por isso mesmo há essa divisão de competências para o julgamento.

Nos crimes comuns, isto é aqueles definidos pelo Código Penal ou legislação penal extravagante, o prefeito possui prerrogativa de foro de função, ou seja, a ação penal tem competência originária no respectivo Tribunal de Justiça do Estado-membro, aplicando-se as mesmas normas processuais destinadas ao julgamento do presidente nos crimes comuns, qual seja a Lei nº 8.038/90¹⁹. Mais uma vez, compete ao Ministério Público a titularidade da ação penal contra o prefeito. Durante o processo, o prefeito pode ser preventivamente afastado do cargo e, ao final, havendo condenação com trânsito em julgado, uma das penas acessórias é a perda da capacidade de ocupar cargo eletivo e com isso o prefeito é destituído.

De certo, não podemos esperar que as atuações do Poder Judiciário e do Ministério Público aconteçam completamente dissociadas do cenário político, mesmo que em algumas ações levadas a cabo por juízes e promotores não haja nenhum tipo de motivação política por trás. Contudo, mesmo que haja o entrelaçamento entre justiça e política, estamos falando de processos judiciais que não dependem da ação política para caminharem. Nossa atenção é voltada para a esfera puramente política e, portanto, é a próxima forma de perda de mandato do prefeito que nos interessa.

2.3.3 Cassação pela Câmara Municipal

A cassação do prefeito pela Câmara de Vereadores consiste no fenômeno de interesse dessa pesquisa e é aqui que as variáveis explicativas extraídas do quadro teórico da remoção presidencial atuam, com o processo definido, do começo ao fim, por atores político-partidários. Uma das atribuições do Poder Legislativo é controlar e fiscalizar as condutas funcionais do prefeito, como por exemplo avaliar as contas enviadas anualmente pelo chefe do Executivo, auxiliado pelo Tribunal de Contas do Estado.

Outra forma de controle e fiscalização, cuja competência é exclusiva da Câmara, ocorre sobre as condutas do prefeito caracterizadas como infração político-administrativa, os chamados *crimes de responsabilidade*. Os crimes de responsabilidade são aqueles praticados por pessoas que ocupam determinados cargos públicos, como presidente da

¹⁹ Essa lei se aplica ao julgamento dos prefeitos por força da Lei nº 8.658/93.

República, governadores de Estado e prefeitos. O chefe de Executivo condenado por esse tipo de infração, não recebe sanções penais, mas sim sanções político-administrativas, em especial a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública. Em um primeiro momento, parece não haver diferença quanto à sanção entre os crimes comuns e os de responsabilidade, porém, enquanto nos primeiros a perda da função pública é pena acessória, ou seja, vem na esteira de uma condenação privativa de liberdade e/ou restritivas de direito, os últimos têm como sanção principal a cassação do mandato e inabilitação para o exercício do poder público.

Por sua natureza política, as infrações político-administrativas são definidas por lei específica e, no caso dos prefeitos, o rol de crimes encontra-se definido nos artigos 4º e 5º do Decreto-Lei nº 201/67 (BRASIL, 2018b). Além desse decreto, os municípios são autorizados a criarem leis específicas que tipifiquem outras condutas do prefeito e vereadores como crime de responsabilidade (MEIRELLES, 2013). Em regra, as leis municipais, quando existentes, são complementares ao Decreto-Lei, que acaba balizando, junto com a Constituição Federal, toda a tratativa normativa sobre o tema.

O Decreto-Lei nº 201 de 1967 é de integral autoria de Hely Lopes Meirelles (2013), solicitado pelo Ministro da Justiça do regime militar Carlos Medeiros Silva, com o objetivo de criar uma legislação específica para os crimes de responsabilidade dos prefeitos, antes julgados pela Lei nº 1.079/50, que regula essa espécie de infração para o presidente da República. O Decreto-Lei faz uma divisão de crimes que devem ser julgados pelo Poder Judiciário e pelo Poder Legislativo e estipula o rito processual da cassação. Apesar de ser uma legislação anterior à CF/88, o Decreto permanece em vigor e foi considerado compatível pela nova ordem constitucional em julgamento no Superior Tribunal de Justiça²⁰ em 1994, ao decidir em controle de constitucionalidade difuso.

O processo de cassação do prefeito seguirá o rito traçado no artigo 5º do Decreto-Lei nº 201/67. A Figura 1 abaixo mostra o procedimento que ocorre da seguinte forma: 1) *Denúncia* – a denúncia poderá ser feita por qualquer eleitor, por escrito e contendo a exposição dos fatos e provas da acusação e será endereçada ao presidente da Câmara. Caso o denunciante seja um vereador, ele ficará impedido de votar sobre a denúncia e, se o denunciante for o presidente da Câmara, deverá passar a presidência para o vice-presidente. Lida a denúncia na primeira sessão ordinária após o protocolo, o Plenário irá

²⁰ Decisão do STJ no julgamento do HC 70.671-1 PI, o qual também remete à súmula 496 do STF.

decidir pelo seu recebimento ou rejeição, requerendo para isso um quórum de maioria simples dos vereadores presentes na sessão. Havendo o recebimento da denúncia, o presidente da Câmara sorteará três vereadores, respeitando a proporção partidária, para constituir uma Comissão Processante (CP), a qual se organizará elegendo um presidente e um relator.

2) *Instrução do processo e trabalho da Comissão Processante* – instaurada a CP, deve-se iniciar o processo dentro de cinco dias, notificando o prefeito para que, no prazo de dez dias contados da notificação, apresente defesa prévia. Após esse prazo, a CP, dentro de cinco dias, deve emitir um parecer prévio opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia. Se opinar pelo prosseguimento, a CP dará continuidade aos trabalhos de instrução do processo, com oitiva de testemunhas, requisições de documentos e designação de audiência para escutar o prefeito, que deverá ser intimado para cada ato a ser praticado com antecedência mínima de 24 horas. Caso a CP opine pelo arquivamento, o parecer prévio será submetido ao Plenário da Câmara que votará pela confirmação do arquivamento ou, contrariando o parecer, optar pelo prosseguimento da denúncia. Se o Plenário votar de forma contrária ao parecer de arquivamento prévio, a CP deve dar andamento ao processo como se tivesse opinado pelo prosseguimento, sempre com o quórum exigido nessa fase sendo de maioria simples dos vereadores presentes. Nessa etapa, pode haver lei local que determine o afastamento preventivo do prefeito do cargo.

3) *Parecer final da Comissão Processante* – Caso o processo não seja arquivado preliminarmente, após a fase de instrução o prefeito será notificado para apresentar suas alegações finais em cinco dias e, findo esse prazo, com ou sem as alegações, a CP emite o parecer final opinando pela procedência ou improcedência da denúncia e solicitará ao presidente da Câmara que convoque sessão de julgamento para deliberação do Plenário.

4) *Sessão de julgamento* – Instaurada a sessão de julgamento, o presidente da Câmara fará: a) a leitura integral do relatório produzido pela CP; b) abrirá a palavra para os vereadores que desejarem se manifestar sobre o processo, por 15 minutos, cada; c) concederá do prazo de duas horas de fala para o prefeito; e, d) abrirá para a votação nominal dos vereadores que deliberarão sobre as infrações, em decisão binária, ou seja, se condenam ou absolvem o chefe do Executivo.

5) *Proclamação e formalização do julgamento* – Concluída a votação, o presidente proclamará imediatamente o resultado, lavrando em ata. Por força da simetria constitucional, o prefeito será cassado se 2/3 do total de membros da Câmara votarem pela condenação em ao menos uma infração político-administrativa. Ao final, havendo a condenação, o presidente da Câmara promulgará o decreto legislativo de cassação do mandato. Caso não haja a condenação por 2/3 dos membros da Câmara, o processo será arquivado e o prefeito sobrevive ao desafio. Todo esse trâmite deve ocorrer dentro do prazo de 90 dias, contados a partir da notificação do prefeito. Se não for concluído nesse período, o processo será sumariamente arquivado.

O aspecto preponderante que corrobora a noção de que esse mecanismo legal de remoção do prefeito é político é o fato do Poder Judiciário não ter poder para interferir no mérito da decisão tomada no Plenário da Câmara Municipal em nenhuma fase descrita acima. Muitos prefeitos que se veem diante do risco de perda do mandato recorrem à Justiça a fim de tentar paralisar o processo, porém ao Judiciário é permitido apenas tratar sobre a regularidade do processo e afastar os vícios formais, como por exemplo, verificar se os prazos foram respeitados e se foi garantido ao prefeito o direito do contraditório e da ampla defesa.

A existência de crime de responsabilidade, isto é, se o ato do chefe do Executivo é de fato uma infração dessa natureza, será definida única e exclusivamente pela maioria dos vereadores da Câmara Municipal. Mais do que uma definição formal, é a motivação e os interesses dos vereadores que decidirão o futuro político do prefeito ao ser confrontado com esse desafio. Como visto no capítulo anterior, independentemente das provas, é a capacidade do prefeito em formar e manter um apoio na Câmara de Vereadores para criar um “escudo legislativo” que irá definir sua queda ou permanência, dentro do cenário descrito do relacionamento entre os poderes no nível local.

Figura 1. Esquematização do Processo de Cassação pela Câmara Municipal

Elaboração própria. Fonte: Decreto-Lei nº 201/67

3. As Cassações de Prefeitos

Neste capítulo entraremos efetivamente no fenômeno de interesse da pesquisa ao analisar os dados de processos e cassações dos prefeitos. O movimento feito até agora por essa dissertação foi um esforço de apresentar a caixa de ressonância teórica e descrever o objeto de análise a fim de demonstrar, primeiro, que a literatura de remoção de presidentes pode ser entendida sob um aspecto mais geral e ser tratada como uma literatura sobre remoção de chefe de Executivo em sistemas caracterizados pela separação de origem e independência entre os poderes. E, segundo, que a despeito das diferenças entre o nível federal e local, o município brasileiro possui uma estrutura institucional que nos autoriza a pensar que os fatores causais apontados pela literatura de remoção também afetam a saída de prefeitos, tornando-os assim um subgrupo dentro desse arcabouço teórico mais amplo.

Após a apresentação do quadro descritivo dos municípios, das formas de interação entre o Executivo e Legislativo e da cassação do prefeito feitas no capítulo anterior, apresentaremos a seguir as hipóteses que norteiam a pesquisa, a forma como foi construído o banco de dados, a operacionalização das variáveis e a análise dos dados empíricos coletados a fim de vermos, à luz da teoria apresentada, como é a relação entre as variáveis explicativas e as nossas variáveis dependentes: processo e cassação.

3.1 Desenvolvimento das Hipóteses

O objetivo da pesquisa é investigar por que alguns prefeitos eleitos são forçados a sair prematuramente do cargo enquanto outros não. Busca-se identificar (1) quais são os principais fatores que levam à abertura do processo de cassação e, posteriormente; (2) à cassação do prefeito pela Câmara Municipal.

A pesquisa, dessa forma, está interessada em identificar e analisar os desafios – os esforços feitos por atores políticos para remover o prefeito – e as remoções – os desafios que tiveram êxito. Portanto, trabalhou-se com *duas variáveis dependentes*: processo e cassação. Há razões teóricas e metodológicas para isso.

Metodologicamente, ignorar os processos de cassação significa analisar somente casos bem-sucedidos de remoção. Quando incorporamos os processos na análise temos também os casos em que os desafios falharam, o que nos ajuda a compreender por que

um subgrupo de prefeitos processados foi cassado e o outro não. Ademais, é possível fazer a comparação entre prefeitos que foram processados e os que nunca sofreram processos contra si, trabalhando com contrafactuais mais precisos. Teoricamente, deve haver diferenças causais ou no arranjo das variáveis independentes que expliquem o sucesso ou falha do desafio e assim vislumbrar de forma mais precisa em que ponto a crise de governabilidade se torna intratável pelo sistema político.

Dissemos no capítulo 1 que a teoria de remoção presidencial apresenta o fenômeno como o resultado de uma interação de fatores, os quais são chamados na literatura de fatores institucionais e fatores não institucionais, o que caracteriza a interrupção do mandato como um evento de causalidade complexa. Contudo, nem todas as variáveis apresentadas nessa literatura foram transportadas para o nível local. Essas escolhas se deram em parte por questões teóricas e em parte por questões metodológicas.

Se não há divergência no interior da literatura quanto à identificação dos fatores, vimos que o mesmo não acontece em relação ao peso dos tipos de variáveis que levam ao desafio e à remoção. Grosso modo, na discussão feita nas seções 1.2 e 1.3, vimos que em países menos institucionalizados, isto é, em que a aderência às regras democráticas pelos grupos políticos é baixa e ainda há a necessidade de se consolidar o arranjo institucional, as variáveis socioeconômicas tendem a ter maior peso, ao passo que, nos países mais institucionalizados, as variáveis políticas tendem a ser preponderantes e fatores como protestos de rua desempenhariam um papel secundário ou reativo.

Os casos brasileiros de remoção presidencial são descritos na literatura como exemplo do segundo tipo (FIGUEIREDO, 2010; MARSTEINTREDET, 2014; PÉREZ-LIÑÁN; POLGA-HECIMOVICH, 2017). Ou seja, o peso do Legislativo, mais especificamente a deterioração da relação entre os poderes, foi determinante para o agravamento das crises presidenciais que culminaram nos impeachments. Ademais, o Brasil está distante da discussão feita por alguns autores do campo que apontam vícios intrínsecos ao desenho institucional capazes de gerar a ingovernabilidade e inoperância do sistema político.

Voltando o olhar para os municípios, vimos no capítulo 2 que podemos encontrar diferentes formas de interação entre o Executivo e Legislativo local, ora com alguns trabalhos apontando um padrão de relacionamento semelhante ao nível nacional, ora outros apontando para um modelo mais fisiológico em algumas localidades. Porém, seja

qual for a forma de relacionamento encontrada, o arranjo institucional oferece as ferramentas necessárias para o normal funcionamento do governo.

Dessa forma, para estudo do fenômeno de interesse da pesquisa focaremos nos fatores que passaremos a chamar a partir daqui de “políticos” a fim de evitar a imprecisão do termo “institucional” empregado na literatura e brevemente discutido no capítulo 1. Isso não significa dizer que, nos municípios, fatores socioeconômicos não desempenham algum tipo de papel para o surgimento do processo e da cassação dos prefeitos. Contudo, a forma de remoção de incumbentes municipais escolhida para a pesquisa torna o nosso *locus* de interesse principal o Legislativo.

No rito de cassação acima descrito, os vereadores decidem em várias etapas sobre o prosseguimento do processo até chegar a votação derradeira sobre o destino do prefeito. Por isso as variáveis políticas tendem a ter um papel preponderante em nossa análise, pois são elas que afetam a estabilidade no relacionamento entre os poderes; iniciam ou agravam as crises e interferem na maior defesa disponível ao chefe do Executivo: a formação do escudo legislativo. Voltamos a atenção, portanto, para as variáveis que impedem o regular funcionamento do sistema político e levam à falha dos mecanismos tradicionais de solução de conflitos.

A teoria causal, de certa forma, foi resumida no capítulo 1, quando dissemos que a permanência ou saída do chefe do Executivo está atrelada ao cálculo da percepção de custo/benefício dessas ações pelos parlamentares que decidirão seu destino. Assim, as hipóteses a serem testadas a seguir serão aquelas que afetam o relacionamento entre os poderes e interferem nas ações dos vereadores.

Em relação às variáveis socioeconômicas, a questão da economia diz respeito à órbita de competência do presidente da República e por isso não está na análise. Um prefeito pode fazer muito pouco em relação à política econômica adotada pelo governo central. Da mesma forma, escândalos de corrupção e protestos de rua não são eventos facilmente detectados para municípios menores, os quais muitas vezes sequer contam com uma imprensa local própria. Ademais, como vimos acima, o impacto que esses fatores causam na saída prematura do chefe do Executivo não é pacífico dentro da literatura.

3.2 Unidade de Análise e Banco de Dados

A unidade de análise utilizada é município por legislatura (São Paulo/1992; São Paulo/1996; etc.), formando um banco de dados a partir da amostra coletada, organizado em forma transversal. Cada município representa uma unidade autônoma de um sistema político com separação de poderes e cada legislatura representa uma composição de governo local. A cassação de um prefeito pela Câmara Municipal, nos moldes descritos no capítulo anterior, não possui um registro histórico de eventos que se encontre compilado em um órgão público único. O Tribunal Regional Eleitoral não tem o controle sobre as perdas de mandatos eletivos após o período eleitoral. Seu controle encerra-se após a diplomação dos eleitos, quando não há alegações sobre infrações eleitorais. Tampouco o Ministério Público possui essas informações, uma vez que esse mecanismo legal é de competência exclusiva do Legislativo.

A Promotoria Especial de Crimes de Prefeitos, órgão do Ministério Público ligado ao Procurador-Geral do Estado, possui somente dados acerca das denúncias oferecidas ao Poder Judiciário e, na maioria das vezes, sequer tem os resultados dos julgamentos de mérito, pois ao final do mandato do incumbente, caso o prefeito denunciado não seja reeleito, perde-se o foro de prerrogativa de função e o processo é remetido à primeira instância, saindo de seu controle. Dessa maneira, o único órgão público que contém esses dados sobre processo e cassação por infração político-administrativa é a Câmara de Vereadores de cada município.

Segundo o IBGE, o Brasil tem atualmente 5.570 municípios²¹, um número cuja grandeza dificulta a coleta das informações necessárias. Portanto, optou-se por um recorte mais acessível a fim de se obter os dados sobre o fenômeno de interesse, escolhendo, para isso, os municípios paulistas, no período compreendido entre 1993 e 2012, totalizando cinco legislaturas. O período selecionado foi escolhido por 1993 ser o ano de início da legislatura de 1992, a mais antiga sob a égide da Constituição Federal de 1988 com a menor perda de informações necessárias para a pesquisa. Apesar da legislatura de 1988 também estar dentro do novo marco constitucional da redemocratização, havia muitas lacunas de dados importantes que poderiam comprometer os resultados e por isso foi excluída. A escolha do ano de 2012 foi por ser o ano de encerramento da legislatura

²¹ Dados IBGE: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>

de 2008, a última que estava completa, uma vez que a coleta de dados começou durante o exercício da legislatura iniciada em 2013.

O Estado de São Paulo possui 645 municípios²² e, a partir da identificação de cada um deles, foram requeridas as informações, por meio de petição contendo dez questões²³ a serem respondidas, com base na Lei de Acesso à Informação (LAI)²⁴, diretamente para cada uma das 645 câmaras de vereadores paulistas, feito pelo sistema e-SIC²⁵ ou, em sua ausência, via e-mail, informado após entrar em contato telefônico com funcionário da própria Câmara. Foram obtidas 335 respostas e houve 310 não respostas. Cada município respondente aparece cinco vezes no banco de dados, uma para cada legislatura, totalizando assim 1.675 unidades de análise. As câmaras que atenderam à solicitação fizeram em forma de ofício disponibilizado no e-SIC ou no próprio corpo do e-mail enviado. Nem todas as respostas recebidas continuam informações para as dez perguntas formuladas. Em seguida, as respostas foram codificadas a fim de operacionalizar tanto as variáveis dependentes quanto algumas independentes que serão explicadas adiante.

3.2.1 Variáveis Dependentes e Independentes - Operacionalização

Cada uma das variáveis dependentes é codificada pelo seu resultado dicotômico que trata da ocorrência ou não de um evento e, portanto, foram operacionalizadas como: processo/não processo e cassação/não cassação. Foram considerados como processo de cassação as denúncias que foram recebidas pela maioria simples dos presentes no Plenário da Câmara, não se considerando o mero protocolo das denúncias endereçadas ao presidente da Casa ou as que tenham sido rejeitadas na primeira votação em Plenário, conforme descrito no capítulo 2 e mostrado na figura 1. O simples protocolo de denúncias pode significar uma rixa pessoal entre o prefeito e o denunciante ou acusações sem comprovação fática. O exercício da política, em especial por chefes de Executivo, gera rugas e tensões, e, portanto, é de se esperar que prefeitos tenham ao longo do mandato algumas denúncias contra si, mas que não causam maior impacto e por isso foram desconsideradas.

²² Dados Seade: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/divpolitica/>

²³ Para saber quais foram as perguntas feitas, olhar o Apêndice dessa dissertação que traz o modelo de petição protocolada.

²⁴ Lei Federal nº 12.257/2011.

²⁵ Sistema de Informação ao Cidadão online, disponível no site da maioria das câmaras municipais.

Ademais, em alguns casos, prefeitos processados tinham contra si mais de uma denúncia. Contudo, em sua maioria, essas denúncias eram processadas todas juntas, ou seja, dentro do mesmo rito, decididas conjuntamente e por isso, a despeito do número, considerou-se como um único processo. Não houve registros de denúncias dentro de uma mesma legislatura e município com intervalos entre elas de mais de dois anos, que poderia significar, no mínimo, a alteração do presidente da Câmara.

Passando para as variáveis independentes, foram coletadas com as câmaras outros dados importantes que não estavam disponíveis em outros órgãos públicos. *Partido do Presidente da Câmara Municipal*: em caso de existência de processo de cassação, a resposta enviada pela Câmara informava quem era e de qual partido pertencia o seu presidente à época da ocorrência do evento. Como visto no capítulo anterior, o presidente da Câmara possui a prerrogativa de comandar a agenda do Plenário e, para além do processo de cassação, formar um relacionamento cooperativo com esse ator é importante para que o prefeito possa governar. Contudo, tendo em vista que essa informação só está disponível para os casos em que há a abertura do processo²⁶, seu impacto ficará restrito quanto aos efeitos na cassação do chefe do Executivo. Essa variável independente foi codificada de forma binária, recebendo o valor 0 em caso do presidente da Câmara e o prefeito serem de partidos diferentes e 1, caso sejam correligionários.

Calendário eleitoral: Esses dados foram obtidos por meio das respostas enviadas pelas Casas legislativas. Dissemos que o contexto político afeta os cálculos dos parlamentares na disposição de formar um “escudo legislativo” e permanecer ao lado do chefe do Executivo diante de um desafio. Dessa forma, a fim de verificar o impacto do calendário eleitoral, coletou-se a informação sobre o ano de abertura do processo e, por conseguinte, em qual ano do mandato o prefeito enfrentou o desafio. Em tese, espera-se encontrar um aumento nos casos de cassação quando há a aproximação de novas eleições e os custos de apoiar o prefeito aumentam. A forma de operacionalizar essa variável foi, a exemplo das anteriores, de forma dicotômica, atribuindo o valor 1 para o evento e 0 para o não evento para cada ano do mandato de cada legislatura.

²⁶ Quando não havia nenhum histórico de processo de cassação de prefeito no município, as câmaras de vereadores, ao responderem o questionário, davam por prejudicadas as demais questões e muitos sites dessas câmaras não continham a informação acerca de seu quadro de presidentes ao longo do período estudado. Por isso essa informação está disponível somente nos casos em que houve ao menos um caso de processo de cassação e restrito apenas à legislatura em que ocorreu o evento.

Votação nominal aberta ou secreta: dissemos acima que o Poder Judiciário não pode interferir no mérito de nenhuma decisão tomada pela Câmara no curso do processo de cassação, porém o prefeito pode recorrer à Justiça quando achar que houve algum desrespeito quanto às normas procedimentais do processo de cassação, como o descumprimento de prazo para exercer o contraditório e a ampla defesa. Em alguns casos, os processos de cassação não chegaram ao fim, pois foram suspensos por decisões judiciais liminares²⁷, sob a alegação de vícios de formalidade e, pela morosidade da Justiça, em alguns casos o mandato do prefeito encerrou-se antes que o processo judicial terminasse; ou então foram arquivados por decisão do Plenário da Câmara nas fases anteriores à votação final. Porém, para os casos em que o processo de cassação transcorreu dentro da normalidade e houve a votação final em Plenário, às câmaras informaram se essa votação foi nominal aberta ou secreta. Espera-se que o custo de ter seu voto revelado afete na estratégia do vereador ao enfrentar seu eleitorado ou o prefeito. Essa variável independente foi codificada de forma binária, atribuindo-se o valor 0, em caso de votação secreta e 1 para nominal aberta.

As demais variáveis independentes foram obtidas por meio de dados eleitorais, com a finalidade de se operacionalizar os fatores políticos. Como essa pesquisa trabalha com legislaturas antigas, encontramos muitas lacunas em relação aos dados de eleições presentes no repositório de dados eleitorais do Tribunal Superior Eleitoral²⁸ (TSE), especialmente acerca das eleições de 1992 e 1996. Nesse repositório, não há sequer dados sobre 1992, e, de 1996 encontramos dados somente para o município de São Paulo. Por isso, todos os dados eleitorais que se referem a essas duas legislaturas foram extraídos do Seade²⁹, que contém informações sobre diversos dados municipais do Estado de São Paulo. Para as demais legislaturas, a fonte será sempre o repositório do TSE, porém nem sempre há todas as informações completas para cada variável e legislatura, o que será devidamente informado ao se tratar de cada uma delas.

Diferença de votos entre prefeito eleito e segundo colocado: Kim e Bahry (2008) trazem essa variável independente como forma de mostrar a força dos recursos políticos disponíveis do presidente. A diferença no percentual de votos do prefeito e o segundo

²⁷ Essa informação consta apenas em algumas poucas respostas das câmaras. Por essa razão, a interrupção do processo por via judicial foi excluída da análise.

²⁸ <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>

²⁹ <http://www.seade.gov.br/lista-produtos/?tema=eleicoes&abrangencia=municipio-de-sao-paulo&ordem=ac>

colocado na disputa eleitoral pode ser tanto uma *proxy* para o grau de capital político do incumbente quanto para o grau de conflito ou animosidade entres os grupos políticos opostos. A fim de manter um mesmo critério para todos os municípios, a diferença do percentual de votos foi feita para o primeiro turno das eleições e, ademais, a votação do segundo turno nem sempre pode indicar apoio a um candidato, mas sim ser uma junção entre uma preferência inicial e a rejeição por outro candidato. Essa variável é operacionalizada pela diferença de porcentagem de votos válidos obtidos pelos dois primeiros colocados.

Porcentagem de votos obtidos pelo prefeito: Outra forma de mensurar a força política do prefeito é a porcentagem de votos que ele obteve nas eleições. Da mesma forma, considera-se os votos válidos recebidos em primeiro turno pelos mesmos motivos explicados acima.

Percentual de cadeiras obtidas pelo partido do prefeito na Câmara de Vereadores: para haver a cassação do prefeito, deve haver a condenação por maioria qualificada, representada por 2/3 do total de membros do Legislativo. Em termos percentuais, isso significa dizer que 66% da Casa deve votar favoravelmente pela cassação do prefeito. Dessa forma, essa variável busca informar a porcentagem de apoiadores que o chefe do Executivo possui na Câmara Municipal ao operacionalizar a porcentagem de cadeiras que seu partido dispõe.

Um dos pontos centrais de toda a discussão sobre a remoção de chefes de Executivo se dá sobre a construção de apoios e as estratégias em se estabelecer um relacionamento cooperativo entre Executivo e Legislativo. Esse fator que influencia no sucesso ou falha do desafio pode ser também uma das causas para a crise do Executivo. Contudo, quando analisamos a construção da coalizão nos municípios, nos deparamos com a dificuldade de se obter essa informação. As medidas utilizadas pela literatura de presidencialismo de coalizão brasileiro não são facilmente encontradas para os municípios e há ainda mais dificuldade quando analisamos as legislaturas mais antigas. Muitas localidades não dispõem do Diário Oficial do Município em versão eletrônica ou, se há, não encontramos para todo o período abarcado a fim de verificarmos a composição das secretarias municipais e se há indicação partidária dos secretários para vermos um critério de participação dos partidos de uma eventual coalizão.

Para superarmos essa dificuldade, utilizamos como *proxy* de coalizão a composição da coligação eleitoral. Praça e Garcia (2011) mostram em sua pesquisa que a formação da coalizão municipal tem algum grau de correspondência com a coligação eleitoral. Em todos os casos analisados pelos autores há pelo menos um partido coligado na coalizão do prefeito. Ressalvamos que, ao utilizar essa alternativa, não conseguimos verificar as modificações na composição da coalizão ao longo do tempo. Portanto, ainda com o intuito de medir a força do chefe do Executivo no Legislativo, mensurou-se o *Percentual de cadeiras obtidas pela coligação do prefeito na Câmara de Vereadores*: Esse percentual inclui o partido do prefeito e os demais partidos que formaram a coligação nas eleições. Não estão disponíveis dados para as coligações referentes às eleições de 1992 e 1996 no Seade. Em relação as demais legislaturas, há lacunas para diversos municípios nas eleições de 2000 e, a partir de 2004, há uma melhora substancial na disponibilidade desses dados no repositório eleitoral do TSE.

Reeleição do Prefeito: A partir das eleições de 2000, com a Emenda Constitucional nº 16/97, os prefeitos eleitos no pleito anterior ganharam o direito de concorrer à reeleição. Operacionalizou-se essa variável atribuindo 1 no caso do prefeito estar no segundo mandato consecutivo e 0 quando o prefeito não ocupou o mesmo cargo na legislatura anterior. Espera-se que o prefeito reeleito, ao possuir uma experiência prévia, tenha mais condições de formar alianças com o Legislativo, adotando uma estratégia colaborativa e assim estar mais protegido contra desafios e a remoção.

Partido do Governador: Uma das peculiaridades da remoção do chefe do Executivo no nível local é a possibilidade de haver alguma influência política do governador, caso o prefeito desafiado seja um correligionário. Se o município em questão for importante estrategicamente para o governador, poderá haver algum esforço do governo estadual para tentar proteger o prefeito ou, ao contrário, pode haver uma predisposição na remoção, se houver expectativa de que o substituto esteja alinhado politicamente com o chefe do Executivo estadual. A fim de verificar esse efeito, operacionalizou-se essa variável classificando-a de forma dicotômica para verificar se o prefeito e o governador do Estado são do mesmo partido ou não.

Para verificar as características socioeconômicas entre os municípios da amostra, a pesquisa utiliza o *número de eleitores* e a *receita corrente do município*. Ambos os

dados foram extraídos do banco do Ipeadata³⁰. Para a primeira variável, os dados correspondem ao número de eleitores no ano da eleição³¹. Para a segunda, que está em reais, o objetivo é verificar se o grau de receita afeta a disputa entre os grupos políticos. As duas variáveis, contínuas, foram operacionalizadas utilizando o logaritmo dos valores observados, pois um dos benefícios potenciais de seu uso é reduzir a amplitude da variável, com uma perda reduzida de informação (WOOLDRIDGE, 2012). Portanto, as variáveis apresentadas acima seriam aquelas que, dentro do arcabouço teórico, teriam maior importância para o processo e cassação do prefeito pelo Legislativo.

3.2.2 Representatividade da Amostra – Resposta/Não Resposta

Antes de entrarmos na análise descritiva dos dados, temos que fazer uma discussão prévia sobre a amostra dos municípios paulistas. Dissemos acima que houve um índice de 48,06% de não resposta do total de câmaras do Estado de São Paulo. Agresti e Finlay (2012) advertem para a tendenciosidade da não resposta, quando alguns sujeitos que deveriam estar na amostra se recusam a participar ou não é possível acessá-los. Afirmam que se houver uma taxa de não resposta acima de 20% é necessário verificar se há uma diferença significativa entre os grupos de forma que não cause viés nos resultados. Para isso, vamos comparar os grupos (resposta/não resposta) por meio das variáveis independentes acima descritas que foram operacionalizadas a partir de dados obtidos por fontes diversas às câmaras de vereadores. O gráfico 1 abaixo traz as diferenças das variáveis entre os grupos:

³⁰ <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

³¹ Para a legislatura de 1992, foram utilizados dados referentes a 1994, pois não havia informação anterior.

Gráfico 1. Municípios respondentes/não respondentes

Elaboração própria. Fonte: TSE, Seade e Ipeadata.

Esse gráfico apresenta testes de diferenças de médias padronizadas das variáveis entre os dois grupos a fim de compararmos e verificarmos se há uma preponderância para um deles. Grosso modo, o resultado dessa diferença é representado por um ponto médio com intervalo de confiança. Quando o ponto junto com o intervalo de confiança está à direita da linha que representa o zero – que indica que não há diferença entre os grupos comparados – mostra que a variável pende para o grupo respondente, e quando está à esquerda, ao não respondente. Ao tocar na linha do zero significa que não há discrepância entre os grupos. Para fazer essa comparação, excluiu-se o município de São Paulo devido à grandeza de seus números que o torna um *outlier* e gera uma distorção nas médias.

Vemos que o tamanho do eleitorado, a receita corrente dos municípios, o número de cadeiras obtidas pelo partido do prefeito e o número de chefes de Executivo municipal que são correligionários do governador apresentam médias maiores para o grupo de municípios respondentes. Portanto, quanto a essas variáveis há discrepância entre os grupos, com maior média para aquele que representa o conjunto de câmaras que atendeu à solicitação. Uma explicação para esse resultado se deve ao fato que, mesmo com a

exclusão de São Paulo, outros grandes municípios, como Guarulhos, Campinas, São Bernardo e Osasco, que estão logo abaixo de São Paulo quanto à população e à receita, estão todos no grupo de respondentes, puxando assim a média para cima. Já as demais variáveis apresentam médias iguais, dentro do intervalo de confiança. Dentro dos fatores políticos, portanto, podemos dizer que os respondentes e não respondentes são comparáveis.

3.3 Análise Descritiva do Processo e Cassação do Prefeito

Por se tratar de um banco de dados inédito, especialmente para um período que cobre vinte anos de vida política de municípios do Estado de São Paulo, a apresentação detalhada e sistematizada desse banco é importante para podermos explorar e apresentar um panorama sobre o fenômeno de interesse da pesquisa. Iniciaremos mostrando os dados mais gerais sobre o processo e a cassação para em seguida trabalharmos com as demais variáveis ao longo das legislaturas e de forma agregada.

A tabela 1 abaixo traz os números absolutos de processos e cassações por legislatura e no agregado, bem como a taxa de sucesso dos desafios. Esses dados apresentados servirão como base para os demais gráficos e tabelas desse capítulo.

Tabela 1. Processos e Cassações por Legislatura

	Número de Municípios	Legislatura	Processos de Cassação	Cassações	Taxa de Sucesso dos Processos
	335	1992	17	4	23.53
	335	1996	46	30	65.22
	335	2000	15	8	53.33
	335	2004	17	9	52.94
	335	2008	20	7	35.00
Total	1.675		115	58	50.43

Fonte: elaboração do autor a partir de dados próprio.

A tabela 1 mostra que a legislatura de 1996 é a que apresenta a maior concentração de casos, enquanto as demais legislaturas são mais homogêneas entre si, com certa regularidade. As características dessa legislatura podem apresentar um indicativo que nos

permita compreender em que ponto o arranjo das variáveis torna o processo inevitável. A tabela indica também que, tanto no agregado quanto por legislatura, temos mais casos de processos do que de cassação.

A despeito da amostra contar com 335 municípios e 1.675 unidades de análise, o número de eventos para as variáveis dependentes ainda é baixo. Portanto, os resultados apresentados nessa pesquisa devem ser analisados com essa ressalva em mente a fim de se evitar conclusões superestimadas ou subestimadas.

O gráfico 2 abaixo mostra a quantidade de processos e cassações que ocorreram por ano entre 1993 e 2012. Constata-se que os anos de 1998, 1999 e 2000 acumulam a maior quantidade de casos, havendo uma diferenciação com os demais anos do período, em especial em relação ao ano 1999, em que encontramos o pico de casos de processo e 1998 para a cassação, indicando que o grau das variáveis independentes impactou de tal maneira que além de levar à abertura dos processos, o efeito também influenciou na maioria dos sucessos desse tipo de desafio.

Gráfico 2. Processo e Cassação por ano

Fonte: elaboração própria a partir de dados próprios.

A tabela 2 a seguir apresenta a ocorrência das variáveis dependentes pelo número de eleitores por município, convertidos em faixas de eleitorado. Vemos que nas faixas entre 1 a 25.000 eleitores concentram-se 70,43% dos casos de processos e 75,86% das

cassações e, à medida que o eleitorado cresce, diminui o número de ocorrências das variáveis dependentes. Porém, quando olhamos para a proporção de prefeitos processados e cassados, não encontramos diferença significativa entre as faixas. Ademais, como alertamos acima, ao desagregarmos os dados, diminuimos ainda mais o número de variáveis dependentes.

Tabela 2. Processos e Cassações por Faixa de Eleitorado

Classe Populacional	Proporção de prefeitos processados	Proporção de prefeitos cassados	Desv. P (Prefeitos processados)	Desv. P (Prefeitos cassados)	Processo (n)	Cassações (n)
Até 10.000	0.06	0.03	0.23	0.18	47	27
Entre 10.001 e 25.000	0.09	0.04	0.29	0.21	34	17
Entre 25.001 e 50.000	0.09	0.01	0.28	0.11	15	2
Entre 50.001 e 100.000	0.07	0.05	0.25	0.22	8	6
Acima de 100.000	0.07	0.04	0.26	0.20	11	6

Elaboração própria. Fonte: Ipeadata e dados próprios.

Em relação aos partidos políticos, vemos nos gráficos 3 e 4 que o PSDB é o partido que sofreu mais processos e o PDT e PFL foram os partidos que tiveram mais cassações contra seus prefeitos.

Gráfico 3. Frequência Absoluta dos Partidos por Processo

Elaboração própria. Fonte: TSE e dados próprios

Gráfico 4. Frequência Absoluta dos Partidos por Cassação

Elaboração própria. Fonte: TSE e dados próprios

Feita a análise da estatística descritiva dos dados referentes aos processos e cassações, passaremos em seguida à descrição das variáveis independentes em relação às variáveis dependentes a fim de verificar se os resultados estão em consonância com o padrão esperado pela teoria. A comparação ocorrerá primeiro entre o grupo de prefeitos processados com os que nunca foram e, em seguida, dentre os prefeitos que enfrentaram o desafio, a comparação será feita entre os que foram cassados e os que sobreviveram no cargo.

A ideia inicial era comparar a distribuição dessas variáveis por legislatura e, ao final, no agregado. Contudo, tendo em vista o número baixo de casos disponíveis separados dessa forma e a similitude entre as legislaturas, com exceção de 1996, optou-se por apresentar a distribuição dos dados agregando-se as legislaturas de 1992, 2000, 2004 e 2008, comparando com a de 1996, que apresenta os valores mais díspares e por isso pode ter resultados mais esclarecedores, e, ao final agregando os dados de todo o período.

3.3.1 Variáveis Independentes no Processo

Para verificarmos a força do prefeito, temos duas formas distintas de mensuração. A primeira é verificar a diferença do percentual de votos obtidos pelo prefeito e o segundo colocado na eleição. Espera-se que quanto menor for a diferença, isto é, quanto mais acirrada for a disputa eleitoral, o prefeito tenha um menor capital político e menos força para negociar com o Legislativo. O gráfico 5 a seguir mostra a distribuição dessa variável.

Gráfico 5. Diferença entre primeiro e segundo - Processo

Elaboração própria. Fonte: TSE e dados próprios.

Os histogramas e as densidades mostram que a diferença é um pouco maior para os casos em que não há o desafio. Tanto nas quatro legislaturas somadas quanto na de 1996, o comportamento dessa variável foi semelhante. A disputa eleitoral acirrada parece ser um indicativo para a ocorrência ou não de um processo de cassação pela Câmara Municipal. Prefeitos nessa situação têm que ceder mais e possuem menor poder de barganha, ficando mais suscetíveis a crises políticas.

A segunda forma de mensurarmos é verificar a porcentagem de votos obtidos pelo prefeito nas eleições. Como dito acima, esse percentual refere-se ao primeiro turno das eleições. Assim como na diferença entre os dois primeiros colocados, espera-se que o prefeito que tenha sido eleito com uma margem expressiva de votos tenha maior força política e assim menos propenso ao desafio. O gráfico 6 mostra essa distribuição.

Gráfico 6. Porcentagem de Votos do Prefeito - Processo

Elaboração própria. Fonte: TSE e dados próprios.

O grupo de prefeitos que não sofreu processos de cassação recebeu um percentual de votos relativamente maior em relação à sua contraparte que enfrentou o desafio. Os resultados desse gráfico não nos permitem uma interpretação mais conclusiva. A princípio, parece indicar que prefeitos com mais força política têm melhores condições de se proteger de ameaças, porém a diferença entre ambos é pequena para afirmações inequívocas.

Prosseguindo na análise, se a literatura aponta que a relação Executivo-Legislativo é um fator importante e que os desafios são direcionados na maioria das vezes aos chefes de Executivo em situação minoritária no parlamento, esperamos encontrar um maior número de apoiadores na Câmara entre os prefeitos que nunca sofreram processo ao longo do mandato.

Gráfico 7. Porcentagem de cadeiras obtidas pelo partido do Prefeito - Processo

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE e Seade.

Contrariando o esperado, os resultados do gráfico 7 não apresentam grande diferença entre o grupo de prefeitos processados e os que nunca foram desafiados. O grupo de prefeitos não processados conquista um pouco mais de cadeiras em comparação ao grupo processado. Esse achado pode indicar que essa variável não tem grande impacto na abertura do processo no nível municipal, o que não significa dizer que esse padrão se repetirá para a variável dependente cassação.

Analisemos a seguir a distribuição da variável de cadeiras obtidas pela coligação do prefeito para as legislaturas que dispõem desse dado, mesmo que incompleto.

Gráfico 8. Porcentagem de cadeiras obtidas pela coligação do Prefeito por Legislatura - Processo

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE e Seade.

O gráfico 8, que não segue o padrão dos anteriores devido à falta de dados para as legislaturas de 1992 e 1996, mostra que as coligações dos prefeitos que não responderam a processo de cassação obtiveram um percentual um pouco maior de cadeiras em relação àquelas em que os prefeitos foram processados pela Câmara Municipal. Como a coligação funciona como uma *proxy* da coalizão, podemos dizer que coalizões minoritárias enfraquecem o incumbente exigindo dele mais habilidade política.

3.3.2 Variáveis Independentes na Cassação

Após a descrição das variáveis independentes para o processo de cassação, vejamos como se dá a distribuição para nossa segunda variável dependente, a cassação, a fim de verificarmos se há uma diferença mais aguda entre o grupo de prefeitos que sobreviveu ao processo e o grupo que foi removido ao final do desafio.

O gráfico 9 abaixo mostra os histogramas e densidades para a variável de diferença entre o primeiro e segundo colocado.

Gráfico 9 Diferença entre primeiro e segundo - Cassação por Legislatura

Elaboração própria. Fonte: TSE e dados próprios.

Os achados mostram que entre os prefeitos processados, aqueles que são cassados são eleitos com uma diferença menor em relação ao segundo colocado do que os chefes de Executivo que sobrevivem ao desafio. Essa diferença é semelhante àquela encontrada no gráfico 5, porém um pouco mais acentuada. Para a cassação, a força política do prefeito parece ter mais influência na sobrevivência do que na abertura do processo.

Vejamos a distribuição da variável de porcentagem de votos recebidos pelo prefeito para comparação entre os grupos. O gráfico 10 abaixo traz esses resultados

Gráfico 10. Porcentagem de Votos do Prefeito - Cassação

Elaboração própria. Fonte: TSE e dados próprios.

Pela densidade mostrada no gráfico agregado, percebemos que a tendência é de que os prefeitos que sobreviveram ao desafio receberam mais votos do que os que foram removidos e, a princípio, apresentando comportamento esperado pela literatura. Contudo, a ressalva sobre o número baixo de casos de cassação deve ser reafirmada a fim de evitarmos conclusões precipitadas.

Gráfico 11 Porcentagem de cadeiras obtidas pelo partido do Prefeito por Legislatura - Cassação

Elaboração própria. Fonte: TSE, Seade e dados próprios.

O gráfico 11 apresenta a distribuição da variável cadeiras obtidas pelo partido do prefeito para a cassação. Os dados agregados mostraram que não há diferença entre os grupos para essa variável dependente. Pela literatura, esperar-se-ia encontrar uma menor porcentagem de cadeiras entre os prefeitos que foram cassados. Esse resultado pode ser fruto do baixo número de casos, que no nível local essa variável se comporta de outra maneira ou que essa variável afeta mais a abertura do processo do que na cassação.

Gráfico 12. Porcentagem de cadeiras obtidas pela coligação do Prefeito por Legislatura - Cassação

Fonte: elaboração própria a partir de dados do TSE e Seade.

A distribuição dos dados no gráfico 12 sobre as cadeiras obtidas pela coligação dos prefeitos para os casos da variável cassação foi afetada pelos *missings*, em especial para a legislatura de 2000, que impediram a análise comparada para esse período e reduziram o número de casos para o agregado. Para a legislatura de 2008, a distribuição dos dados para os prefeitos não cassados apresenta pouca variância e mostra que prefeitos que sobreviveram ao desafio tinham mais cadeiras do que suas contrapartes. Para 2004, podemos ver que também os prefeitos que não foram cassados tinham mais cadeiras no comparativo com os cassados. Essa variável traz um indicativo mais preciso em relação à possibilidade da formação do “escudo legislativo” que o prefeito pode formar em potencial, sem levarmos em conta os desertores entre os blocos de vereadores situacionistas e oposicionistas.

3.3.3 Panorama Geral do Processo e Cassação³²

³² Para os gráficos 13 e 14 consultar tabelas no apêndice B.

Feita a análise descritiva de algumas variáveis independentes com o objetivo de encontrar diferenças nos achados entre os grupos que pudessem indicar o comportamento do arranjo das variáveis que nos leva ao fenômeno de interesse, apresentaremos a seguir os gráficos de diferença de médias padronizadas a fim de verificar se há uma preponderância das variáveis independentes entre os grupos das variáveis dependentes. Nesse momento, serão incluídas as variáveis independentes categóricas que não foram analisadas acima e, dessa forma, apresentar o quadro completo da pesquisa desenvolvida.

Antes de entrarmos na análise, ressaltamos que, pelo número de casos de processo e de cassação serem baixos em comparação ao número de observações em que nenhum dos dois eventos está presente, os intervalos de confiança acabam se alargando. Por isso, é importante olhar para o comportamento das variáveis em relação às expectativas teóricas.

Gráfico 13. Diferença de médias padronizadas entre não processo e processo

Elaboração própria. Fonte: TSE, Seade e Ipeadata e dados próprios.

O gráfico 13 acima mostra a diferença de médias padronizadas das variáveis independentes para os casos de processo e não processo no período selecionado. Encontramos médias maiores para as principais variáveis que representam o apoio

partidário do prefeito no Legislativo para o grupo de não processo. Os dados mostram que os prefeitos que não enfrentaram o desafio conquistaram um maior número de cadeiras, seja pelo próprio partido ou sua coligação. A diferença do percentual de votos recebidos entre prefeito e o segundo colocado nas eleições também é maior em relação ao grupo não processo. Já a porcentagem de votos recebidos pelo prefeito apresenta um intervalo de confiança que inclui o zero, indicando não haver diferença entre os grupos, apesar da média ser mais elevada para os que não foram processados. Esses resultados se harmonizam com a literatura ao mostrar que chefes de Executivo com maior apoio no Legislativo e mais força proveniente das urnas tendem a estar mais protegidos de tentativas de remoção.

Em relação ao tamanho do eleitorado, a média é maior para o grupo de prefeito que sofreram processos. Esse resultado pode indicar que em municípios em que há mais eleitores e, portanto, uma maior disputa política, o incumbente tem mais dificuldades de costurar apoio entre os grupos. Apesar de ser uma medida que também indica o tamanho do eleitorado, o número de cadeiras total da Câmara pende para o grupo de prefeitos não processados. Esse resultado pode ser fruto da super-representação de municípios menores e sub-representação dos maiores nos parlamentos, pois a regra determina um mínimo de 9 e um máximo de 55 cadeiras, a depender do tamanho da população. A receita corrente dos municípios não apresenta diferença entre os grupos. A quantidade de recursos disponíveis parece não afetar a variável dependente.

Com a instituição da reeleição, vemos que os prefeitos que estão em seu segundo mandato consecutivo sofrem menos processos de cassação do que suas contrapartes. Isso pode indicar que o prefeito reeleito tem mais experiência para construir e manter sua base de apoio no Legislativo e, ao cultivar um relacionamento colaborativo, está mais protegido dos desafios.

Gráfico 14. Diferença de médias padronizadas entre cassação e não cassação

Elaboração própria. Fonte: TSE, Seade e Ipeadata e dados próprios.

Na variável cassação, os dados no gráfico 14 mostram que muitos fatores causais da literatura não se diferenciam entre cassados e não cassados. Esses achados podem ser resultado do número baixo de casos e também pelo fato desses prefeitos serem um subgrupo dos chefes de Executivo que foram processados. Como os dados representam a média padronizada com intervalo de confiança, muitas variáveis cortam o zero, indicando não haver diferença entre os grupos. Algumas variáveis, contudo, mostram uma consonância ao esperado pela literatura. Entre os prefeitos que respondem ao processo de cassação que chega a fase de votação do parecer final da CP, a média ponderada da variável votação nominal aberta é maior para o grupo dos cassados, indicando que o custo para o vereador em apoiar o prefeito é maior quando sua *constituency* tem a informação da forma em que votou.

O gráfico 14 mostra que as cassações ocorrem mais no primeiro e quarto ano do mandato do prefeito, enquanto aqueles que sobrevivem ao desafio enfrentam processos no segundo e terceiro ano do seu período como chefe de Executivo. A maior ocorrência de sucesso do desafio no quarto ano era esperada, conforme comportamento descrito na

literatura de que o calendário eleitoral afeta os cálculos dos vereadores. Já a incidência de cassação no primeiro ano pode indicar, como uma das possibilidades de interpretar esse resultado, que a disputa iniciada na eleição continua para além desse período, afetando a capacidade do prefeito em construir alianças. Os dados também mostram que, para os prefeitos que sobrevivem ao desafio, a média ponderada da variável *Presidente da Câmara do Partido do Prefeito*, indicando que eles são correligionários, é maior, corroborando as expectativas da importância estratégica desse cargo no parlamento.

A variável que indica que o prefeito é do mesmo partido do governador não apresenta diferença entre os grupos pelo intervalo de confiança, apesar da diferença da média pender para o lado dos prefeitos que sobreviveram. Uma vez mais, o prefeito reeleito tem mais condições de sobreviver ao desafio do que aqueles que estão em seu primeiro mandato e assim tem mais experiência e condições de formar o escudo legislativo capaz de garantir sua sobrevivência.

O número de casos é baixo para maiores conclusões, porém os dados aqui apresentados mostram que a maioria dos fatores têm maior impacto na abertura do processo do que na cassação, mas prefeitos que são removidos ao final do desafio apresentam desvantagens em fatores importantes, indicando que também afetam a sobrevivência dos incumbentes municipais.

3.4 Considerações Finais

Ao propor estudar a cassação do prefeito brasileiro pela via política transformando nosso objeto de pesquisa em um subgrupo da remoção de chefes de Executivo, constatamos, na análise descritiva, que as variáveis trazidas da teoria apresentam o comportamento esperado para as situações de tentativa e remoção dos prefeitos pelo Legislativo e se adequam para a investigação proposta nessa dissertação. Como era esperado, a relação entre os poderes é um ponto sensível para a assimilação e solução de crises que surgem no decorrer do mandato e um prefeito minoritário na Câmara já está em desvantagem, assim como a decisão dos vereadores não está despida de seu componente político-partidário ao se definir sobre a cassação do chefe de Executivo local.

O cenário político interfere de tal forma que a afirmação feita por Pérez Liñán (2007) de que a remoção é um fenômeno de causalidade complexa é comprovada para os

municípios. Não é possível olharmos apenas para o que acontece dentro do parlamento para entendermos a ocorrência de desafios e, posteriormente, seu sucesso ou falha, mas sim como a construção desse cenário é influenciada pelos fatores políticos que vem das eleições passadas e vindouras.

Esse capítulo 3 limitou-se em descrever as variáveis extraídas da literatura e, dessa forma, nenhuma conclusão sobre causalidade pode ser feita. Porém, o ganho dessa análise é perceber que o modelo teórico empregado é factível para sistemas que apresentem separação de origem e sobrevivência entre poderes Executivo e Legislativo e a partir desse ponto inicia-se a tarefa para testar a causalidade e o real impacto dessas variáveis para a remoção do prefeito pela Câmara Municipal.

Conclusão

A instabilidade dos prefeitos brasileiros, estudada pelo recorte da cassação pela Câmara de Vereadores, não havia chamado a atenção dos acadêmicos de Ciência Política a ponto de gerar estudos sistemáticos que pudessem contribuir para nosso entendimento sobre o tema. Apesar da ausência de trabalhos sobre o fenômeno, vimos que de 335 municípios paulistas, 34,32% deles registraram ao menos uma instauração de processo de cassação pela Câmara Municipal e, em 17,31% o prefeito foi cassado, ao longo de 20 anos de vida política.

Esses números não diferem daqueles apresentados por Edwards e Hochstetler (2009) de que, entre 1978 e 2006, cerca de 30% dos presidentes da América Latina enfrentaram desafios para suas saídas. Taxa essa que aumenta para 42% ao reduzir o recorte temporal para o período de 2000 a 2005. A literatura afirma que a separação de origem e sobrevivência entre os poderes Executivo e Legislativo traria um aumento da estabilidade do governo e autores como Linz (1994), Shugart e Carey (1992) acreditavam ser virtualmente impossível a remoção do chefe do Executivo antes do término do mandato.

Contudo, essa lógica tem sido cada vez mais desafiada e não está restrita, como visto, aos presidentes. Em face desses números há uma necessidade de se preencher essa lacuna para o nível local de governo. Os achados dessa pesquisa contribuem para mostrar, primeiro, que o movimento feito de ter como caixa de ressonância essa literatura de remoção presidencial é algo viável. Os fatores extraídos desse quadro teórico são aplicáveis para ajudar na compreensão do fenômeno da queda de prefeitos pelo parlamento.

O desenho institucional do município brasileiro, por força constitucional, é simétrico ao desenho do ente federal e a lógica de funcionamento não difere muito a ponto de inviabilizar testes de hipóteses gerais dessa literatura para os municípios e tampouco pode-se considerar um absurdo tratarmos a teoria de remoção de chefes de Executivo como algo mais abrangente. Por ser uma pesquisa exploratória e pioneira, enfrentamos as limitações esperadas para esse tipo de análise. Além da ausência de diálogo com outros trabalhos, nos deparamos com a dificuldade de operacionalizar todos os fatores políticos e socioeconômicos apontados na literatura.

Por isso, a outra – e talvez mais valiosa – contribuição foi abrir uma nova agenda de pesquisa a ser explorada, com questões teóricas positivas e normativas a serem debatidas nos próximos trabalhos. Os fatores chamados não institucionais – escândalos políticos, contexto econômico e protestos de rua – não puderam ser efetivamente verificados, mas isso não significa que devam ser descartados para a análise de cassação de prefeitos. Coletaram-se dados que não puderam ser analisados na presente pesquisa, como as denúncias oferecidas pelo Ministério Público por crimes cometidos por prefeitos, com base no Decreto-Lei nº 201/67, que podem tanto ser uma variável independente específica do nível local, como uma *proxy* para escândalos no governo.

Em relação aos achados dos chamados fatores institucionais, os resultados dessas variáveis, em sua maioria, apresentam o comportamento esperado e vão na direção apontada pela literatura ao demonstrar que prefeitos minoritários são mais suscetíveis a enfrentar processos no Legislativo e a cassação. Porém, segundo alguns resultados mostrados nessa pesquisa, alguns deles influenciam mais na variável dependente desafio do que na remoção. Como alertado por Negretto (2006) e Cheibub (2007), apenas a condição minoritária é insuficiente para compreendermos nosso objeto.

A cassação de prefeitos faz jus à afirmação de Pérez-Liñán (2007) de fenômeno de alta complexidade causal. Os resultados das disputas eleitorais prévias, com as variáveis operacionalizadas de forma a mostrar o grau de intensidade da competição para o cargo do Executivo, apontaram, ainda que de forma tímida, que quanto mais acirrada for a disputa, mais dificuldades o prefeito eleito encontrará para formar uma base de apoio e, por conseguinte, fica mais vulnerável.

Em relação à variável do calendário eleitoral como fator político que aponta o contexto em que os vereadores têm que tomar decisões, os resultados precisam ser analisados com mais atenção a fim de entendermos o porquê da maior ocorrência dos casos de cassação acontecerem entre o segundo e terceiros anos. Ademais, pela falta de uma análise inferencial, esse fator pode ter um impacto maior quando combinado com outras variáveis, como o tipo de votação final, nominal aberta ou fechada.

Os fatores políticos que apresentaram maior influência para a abertura dos processos do que para a remoção indicam a necessidade de testarmos modelos quantitativos que possibilitem verificar o real impacto no objeto dessa pesquisa. Os resultados apresentados podem ser alterados se controlarmos pelos demais fatores

elencados, como podem ser confirmados e assim mostrar que para os prefeitos algumas variáveis da literatura de remoção operam de forma diferente ou que diante de um aumento do número de casos os efeitos esperados desaparecem.

Além da possibilidade aberta de estudar a cassação de prefeitos sob esses parâmetros teóricos que esta pesquisa mostrou ser possível, a agenda de pesquisa se abre para o impacto que a cassação do prefeito gera em relação às políticas públicas desenvolvidas no nível local, bem como para o impacto na representação nos municípios. Os estudos do nível local apontam para a maior proximidade entre os agentes políticos e sua *constituency* (ANDRADE, 1998; COUTO, 1998; KERBAUY, 2005). Ao destituir-se um prefeito eleito, abala-se a legitimidade do governo que completará o mandato e também a própria competição plural na localidade. Assim como no nível federal, fica em aberta a pergunta se a cassação do chefe do Executivo local é a solução ou o agravamento de uma crise.

A pesquisa aqui desenvolvida, podemos dizer, apenas abriu uma nova ramificação desses estudos mostrando que essa agenda de pesquisa ainda possui uma série de questões a serem tratadas para alcançarmos um grau de entendimento desse fenômeno e irmos adiante da simples exploração da cassação de prefeitos pela Câmara de Vereadores.

Bibliografia

ACOSTA, A. M.; POLGA-HECIMOVICH, J. Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 73–90.

AGRESTI, A.; FINLAY, B. **Métodos Estatísticos para as Ciências Sociais**. 4th. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

ÁLVAREZ, M. E.; MARSTEINTREDET, L. Presidential and Democratic Breakdowns in Latin America: Similar Causes, Different Outcomes. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 33–52.

AMORIM NETO, O. **Presidencialismo e governabilidade nas Américas**. [s.l.] Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

ANDRADE, R. DE C. Processos Decisórios na Câmara dos Vereadores e na Assembléia Legislativa de São Paulo. In: ANDRADE, R. DE C. (Ed.). . **Processo de Governo no Município e no Estado: Uma Análise a partir de São Paulo**. [s.l.] Edusp, 1998. p. 152.

BARBOSA, A. R. Relação Executivo-Legislativo municipal brasileiro: produção dos Projetos de Leis em Salvador. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, v. 4, n. 7, p. 84–113, 2015.

BATISTA, M. O poder no Executivo: uma análise do papel da Presidência e dos Ministérios no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). **Opinião Pública**, v. 19, n. 2, p. 449–473, nov. 2013.

BATISTA, M. **Quem ganha o que e como isso importa? Alocação de ministérios e apoio legislativo no Brasil**. 10o. Encontro da ABCP. **Anais**. 2016a. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/04/quem-ganha-que-e-como-isso-importa-alocacao-ministerios-e.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2018

BATISTA, M. O Poder no Executivo: explicações no presidencialismo, parlamentarismo e presidencialismo de coalizão. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 127–155, mar. 2016b.

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. . 2018 a.

BRASIL. Decreto-Lei nº 201/67. . 2018 b.

BUITRAGO, M. A. Civil Society, Social Protest, and Presidential Breakdowns in Bolivia. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 91–107.

CAETANO, B. Executivo e legislativo na Esfera Local, Agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo¹. **Novos Estudos**, v. 71, p. 101–123, 2005.

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.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered. **Annual Review of Political Science**, v. 5, n. 1, p. 151–179, jun. 2002.

COUTO, C. G. Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: ANDRADE, R. DE C. (Ed.). . **Processo de governo no município e no estado : uma análise a partir de São Paulo**. [s.l.] Edusp, 1998. p. 148.

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

FIGUEIREDO, A. C. The Collor Impeachment and Presidential Government in Brazil. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 111–127.

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

FREITAS, A. M. DE. **O Presidencialismo da Coalizão**. São Paulo, Brasil: Universidade de São Paulo, 2013.

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.

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 337–365, out. 2005.

KERBAUY, M. T. M. Legislativo municipal , organização partidária e coligações partidárias. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 13, n. 53, p. 65–83, 2008.

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. 03, p. 807–822, 2008.

LALANDER, R. The Impeachment of Carlos Andrés Pérez and the Collapse of Venezuelan Partyarchy. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 129–145.

LIMONGI, F. A Democracia no Brasil. **Novos Estudos: Cebrap**, v. 76, p. 17–41, 2006.

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. Presidential Breakdowns in Argentina. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 55–71.

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

LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. Introduction: Presidentialism and presidential Breakdowns in Latin America. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010b. p. 1–13.

LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. Conclusions: Presidential Breakdowns Revisited. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010c. p. 213–228.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, n. 22, p. 153–177, 2004.

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

MALUF, R. T. **Prefeitos na mira : análise política dos processos de afastamento dos prefeitos paulistas**. [s.l.] Editora Biruta, 2001.

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.

MARTÍNEZ, C. A. Presidential survival in South America: Rethinking the role of democracy. **International Political Science Review**, v. 38, n. 1, p. 40–55, 9 jan. 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro**. 18a. ed. a ed. São Paulo: Malheiros Editora, 2013.

MUSTAPIC, A. M. Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress. In: LLANOS, M.; MARSTEINTREDET, L. (Eds.). . **Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies**. New York: Palgrave Macmillan US, 2010. p. 17–32.

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.

PÉREZ-LIÑÁN, A.; POLGA-HECIMOVICH, J. Explaining military coups and impeachments in Latin America. **Democratization**, v. 24, n. 5, p. 839–858, 29 jul. 2017.

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.

PRAÇA, S.; GARCIA, J. **Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas**. 35º Encontro Anual da Anpocs. **Anais...2011** Disponível em: <<http://www.sigeventos.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0004/TBR2289-1.DOC>>. Acesso em: 26 set. 2018

PRALON, E. M.; FERREIRA, G. N. Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório. In: ANDRADE, R. DE C. (Ed.). . **Processo de governo no município e no estado : uma análise a partir de São Paulo**. [s.l.] Edusp, 1998. p. 148.

SANTOS, F. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial. O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. (Eds.). . **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 223–238.

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

SILVA, P. O pork barrel no Município de São Paulo : A produção legislativa dos vereadores paulistanos. **Centro de Estudos da Metrópole**, p. 25, 2011.

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

WOOLDRIDGE, J. M. **Introductory Econometrics: A Modern Approach**. 5th. ed. [s.l.] South-Western Cengage Learning, 2012.

Apêndice - A

Ilustríssimo (a) Senhor(a) Responsável pelas Informações da Câmara Municipal de /SP

BRUNO MARTINS PESSOA, brasileiro, cientista político, portador da cédula de identidade RG nº, inscrito no CPF/MF nº; residente e domiciliado na cidade de São Paulo/SP, Rua, endereço eletrônico brunopessoa6@gmail.com, vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, com base na Lei Federal nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, expor e requerer o que se segue:

Por meio da Lei de Acesso à Informação, o peticionário, requer dessa Câmara Municipal **dados acerca da cassação de prefeitos deste município com trâmite nesta Casa Legislativa.**

A razão do presente pedido é motivada pela pesquisa acadêmica, no âmbito da pós-graduação, desenvolvida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo – USP que investiga justamente o fenômeno de cassação de prefeitos pelas Câmaras Municipais do Estado de São Paulo.

Conforme se denota, as informações requeridas não se encontram protegidas pelos artigos 23 e 24 da Lei 12.527/2011. Portanto, não há óbice legal para o acesso aos dados. Ademais, não se requer informações pessoais que poderiam trazer prejuízos ao presente requerimento.

Preenchido os requisitos legais do artigo 10 da referida lei, requer-se as seguintes informações:

- 1. Se houve instauração de processo de cassação de prefeito por esta Câmara Municipal entre os períodos de 1992 até 2012?**

2. Se sim, quantos?
3. Requer-se a especificação do número do (s) processo (s) e ano que ocorreu (am)
4. Se sim, qual o crime/tipificação que foi imputado ao prefeito?
5. Ao final do processo, o prefeito foi cassado ou absolvido por esta Câmara Municipal?
6. Qual o quórum mínimo para a cassação do prefeito?
7. A votação da cassação do prefeito foi secreta ou nominal aberta?
8. Como cada Vereador votou no processo de impeachment/cassação do prefeito?
9. Quem presidia a Câmara e qual o seu partido durante o processo instaurado de cassação do prefeito pela Câmara Municipal?
10. Qual a base legal do trâmite/procedimentos nessa Câmara?

Com base no artigo 11, da Lei Federal nº 12.527/2011 requer-se que essas informações sejam fornecidas imediatamente, se disponíveis ou no **prazo legal de 20 dias corridos**, conforme artigo 11, §1º da lei citada. Cumpre ressaltar que a prorrogação de 10 dias deverá ser **mediante justificativa expressa**, conforme o artigo 11, §2º da Lei de Acesso à Informação.

Requer-se que as informações requeridas sejam enviadas via e-mail, no endereço eletrônico informado na qualificação.

Dos Pedidos

Diante do exposto, requer-se o envio das seguintes informações, via e-mail, no endereço eletrônico brunopessoa6@gmail.com, dentro do prazo legal estipulado pelo artigo 11, caput e parágrafos da Lei Federal nº 12.527/2011 dos seguintes dados:

1. Se houve instauração de processo de cassação de prefeito por esta Câmara Municipal entre os períodos de **1992 até 2012**?

2. Se sim, quantos?
3. Requer-se a especificação do número do (s) processo (s) e ano que ocorreu (am)
4. Se sim, qual o crime/tipificação que foi imputado ao prefeito
5. Ao final do processo, o prefeito foi cassado ou absolvido por esta Câmara Municipal?
6. Qual o quórum mínimo para a cassação do prefeito?
7. A votação da cassação do prefeito foi secreta ou nominal aberta?
8. Como cada Vereador votou no processo de impeachment/cassação do prefeito?
9. Quem presidia a Câmara e qual o seu partido durante o processo instaurado de cassação do prefeito pela Câmara Municipal?
10. Qual a base legal do trâmite/procedimentos nessa Câmara?

Termos em que,

Requer deferimento.

São Paulo,

Bruno Martins Pessoa

Apêndice - B

Comparação de médias entre grupos: prefeitos processados e não processados

Variável	Média processados	Média não processados	Diferença	Diferença padronizada	p-valor
Diferença entre os dois primeiros colocados na eleição	7.401	14.881	-7.480	-0.176	0.069
Porcentagem de Cadeiras do Partido do Prefeito na Câmara	0.194	0.249	-0.054	-0.128	0.187
Porcentagem de cadeiras da Coligação do Prefeito na Câmara	0.399	0.450	-0.051	-0.098	0.310
Total de cadeiras na Câmara	9.000	10.511	-1.511	-0.120	0.212
Receita Corrente do Município (log)	16.275	16.213	0.063	0.017	0.861
Tamanho do eleitorado (log)	9.031	8.859	0.172	0.043	0.653
Prefeito Reeleito	0.167	0.301	-0.135	-0.096	0.320
Porcentagem de votos obtidos pelo prefeito	49.361	51.780	-2.419	-0.074	0.442

Comparação de médias entre grupos: prefeitos cassados e não cassados

Variável	Média cassados	Média não cassados	Diferença	Diferença padronizada	p-valor
Diferença entre os dois primeiros colocados na eleição	8.274	7.856	0.418	0.026	0.891
Porcentagem de Cadeiras do Partido do Prefeito na Câmara	0.204	0.222	-0.019	-0.042	0.823
Porcentagem de cadeiras da Coligação do Prefeito na Câmara	0.394	0.330	0.063	0.108	0.564

Total de cadeiras na Câmara	9.000	9.000	0.000	0.000	1.000
Receita Corrente do Município (log)	16.378	16.686	-0.308	-0.094	0.615
Tamanho do eleitorado (log)	9.030	9.712	-0.683	-0.211	0.258
Presidente da Câmara do Partido do Prefeito	0.000	0.333	-0.333	-0.264	0.157
Prefeito do Partido do Governador	0.167	0.333	-0.167	-0.100	0.593
Votação aberta	1.000	0.333	0.667	0.399	0.033
Processo no primeiro ano de mandato	0.167	0.000	0.167	0.132	0.480
Processo no segundo ano de mandato	0.333	0.667	-0.333	-0.167	0.371
Processo no terceiro ano de mandato	0.167	0.333	-0.167	-0.100	0.593
Processo no quarto ano de mandato	0.167	0.000	0.167	0.132	0.480
Prefeito Reeleito	0.000	0.333	-0.333	-0.264	0.157
Porcentagem de votos obtidos pelo prefeito	48.502	52.878	-4.376	-0.160	0.392