

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

**Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil
no período de 1983 a 1992.**

Marco Antônio C. Teixeira

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Julho 2004 –Vol 9. Número 40

Expediente

EDITORES: Marta Ferreira Santos Farah

Peter Spink

COORDENAÇÃO EDITORIAL: Jacqueline I. Machado Brigagão

CONSELHO EDITORIAL:

Beto Ricardo (ISA -Instituto Sócio-Ambiental)

Edna Ramos de Castro (Universidade Federal do Pará)

Eliana Maria Custódio (Geledes - Instituto da Mulher Negra)

Franklin Coelho (Universidade Federal Fluminense - Viva Rio)

Humberto Marques Filho (Universidade Federal da Paraíba)

José Antonio Gomes de Pinho (Universidade Federal da Bahia)

Laura da Veiga (Escola de Governo de Minas Gerais – Fundação João Pinheiro)

Luís Roque Klering (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Marlene Libardoni (AGENDE – Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento)

Nancy Cardia (Universidade de São Paulo)

Paulo Pankararu (COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira)

Pedro Jacobi (Universidade de São Paulo)

Silvio Caccia Bava (POLIS –Instituto de Estudos, Formação e Assistência em Políticas Sociais)

Capa: Carlos André Inácio

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* se especializam em estudos de caso e ensaios monográficos no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc.) gravado em disquete, CD ou via eletrônica. Os originais não devem exceder 50 páginas e 1250 caracteres por página (inclusive espaços). Fonte: *Times New Roman*. Formatação: papel A4. No limite das páginas, incluem-se quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho e o nome(s) completo (s) do(s) autor(es), a formação acadêmica e a filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de "blind peer review" a ser realizado por dois especialistas na temática.

Os trabalhos devem ser encaminhados para:

Programa Gestão Pública e Cidadania

Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Av. Nove de Julho 2029 – prédio da biblioteca

2º andar – São Paulo 01313-902

e-mail: inovando@fgvsp.br

O Autor

Marco Antônio C.Teixeira

Professor da Fundação Santo André. Pesquisador do Programa Gestão Pública e Cidadania desde 2001

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 6 |
| 1. NEGOCIAÇÃO POLÍTICA E CLIENTELISMO NO BRASIL..... | 9 |
| 1.1. NEGOCIAÇÃO POLÍTICA E FORMAÇÃO DE GABINETES PARA OBTENÇÃO DE MAIORIA GOVERNISTA NO PARLAMENTO..... | 9 |
| 1.2. CLIENTELISMO, MÁQUINA PARTIDÁRIA E INDIVIDUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE POLÍTICA | 11 |
| 1.3. RELAÇÕES ENTRE ESTRUTURA DE GOVERNO, COOPTAÇÃO POLÍTICA E CRESCIMENTO DA MÁQUINA PARTIDÁRIA..... | 12 |
| 1.4. CLIENTELISMO E INDIVIDUALIZAÇÃO DA ATIVIDADE POLÍTICA | 14 |
| 1.5. FORMAS DE COALIZÕES GOVERNISTAS – PROGRAMÁTICAS OU CLIENTELÍSTICAS? | 20 |
| 2. FORMAS DE INTERAÇÃO EXECUTIVO/LEGISLATIVO NAS GESTÕES MÁRIO COVAS (1983-1985); JÂNIO QUADROS (1986-1988) E LUIZA ERUNDINA (1989-1992)... | 23 |
| 2.1. AS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS COMO INSTRUMENTO DE COOPTAÇÃO POLÍTICA..... | 28 |
| 2.2. A GESTÃO MÁRIO COVAS (1983-1985)..... | 29 |
| 2.3. A GESTÃO JÂNIO QUADROS (1986-1988) | 30 |
| 2.4. A GESTÃO LUIZA ERUNDINA (1989-1992)..... | 32 |
| 3. O GOVERNO MALUF (1993-1996) E A FORMAÇÃO DA BASE PARLAMENTAR | 34 |
| 3.1. O PROCESSO ELEITORAL..... | 34 |
| 3.2. OS VEREADORES ELEITOS PARA A LEGISLATURA (1993-1996)..... | 38 |
| 3.3. O PERFIL ELEITORAL DOS VEREADORES DA COLIGAÇÃO MALUFISTA | 40 |
| 3.4. O PERFIL ELEITORAL DOS VEREADORES DA COLIGAÇÃO TUCANA | 43 |
| 3.5. O PERFIL DOS VEREADORES DA COLIGAÇÃO PT-PSB E PC DO B, E O IMPACTO ELEITORAL DO CONTROLE DE AR'S DURANTE A GESTÃO LUIZA ERUNDINA..... | 44 |
| 3.6. O PERFIL DA BANCADA ELEITA PELO PMDB..... | 47 |
| 3.7. A CONSTRUÇÃO DA MAIORIA GOVERNISTA | 50 |
| 4. IMPACTOS DA COALIZÃO FISIOLÓGICA DE GOVERNO NA GESTÃO MALUF E PARA OS VEREADORES..... | 52 |
| 4.1. MUDAM-SE ALGUNS PERSONAGENS SEM QUE SE ALTERE A FORÇA GOVERNISTA | 55 |
| 4.2. DA HOMOLOGAÇÃO DAS INICIATIVAS DO GOVERNO | 59 |
| 4.3. A PRODUÇÃO LEGISLATIVA (1993-1996)..... | 64 |
| 4.4 OS RESULTADOS ELEITORAIS DOS VEREADORES CANDIDATOS A REELEIÇÃO EM 1996 | 66 |
| CONCLUSÕES..... | 70 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 74 |

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar as estratégias políticas que permeiam as relações Executivo/Legislativo no município de São Paulo, bem como verificar qual foi o impacto do modelo adotado no resultado eleitoral dos vereadores por ocasião do pleito de 1996. Para tanto, utiliza-se como objeto de estudo as gestão Paulo Maluf (1993-1996) e sua legislatura correspondente na Câmara Municipal.

A motivação desta pesquisa decorre, principalmente, de dois fatores: 1) identificar o que ocasionou a relação de perfeita harmonia entre o Legislativo e o Executivo durante o governo Maluf; e 2) buscar compreender quais foram as variáveis sociopolíticas que causaram uma forte tendência de regionalização e multiplicação dos votos dos vereadores governistas, ocorridas, principalmente, quando se compara o processo eleitoral de 1992 com o de 1996.

Diante da constatação de tais fatos, algumas perguntas se colocaram como elementos chaves para o desenvolvimento desta pesquisa: 1) qual foi o peso do controle das administrações regionais no processo eleitoral local?; 2) o que provocou a multiplicação dos votos de um parlamentar quando se compara os resultados dos processos eleitorais estudados?; 3) a boa relação do parlamentar com o Executivo foi determinante para o seu sucesso eleitoral?; e 4) como se desenvolveram os trabalhos do Legislativo diante da relação que foi adotada?

Feitas essas problematizações, algumas hipóteses se colocaram como condicionantes de um modelo clientelístico da relação Executivo/Legislativo: 1) o parlamentar tem no Executivo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas de seu eleitorado e disso depende o sucesso de sua carreira política; 2) o Executivo precisa de maioria parlamentar para viabilizar seus interesses e por isso negocia individualmente com os parlamentares em troca de apoio “incondicional” no Legislativo; 3) a fragilidade e a dispersão do Sistema partidário favorece a individualização da atividade parlamentar; e 4) essa relação ao criar uma forte interdependência de ambos os lados pode provocar o esvaziamento das funções legislativas, onde o Executivo interferirá, de maneira decisiva, na agenda de trabalho do Legislativo, enquanto continuar concedendo os instrumentos necessários para o atendimento das demandas dos vereadores que formam a sua base de sustentação.

Esse texto está organizado em quatro capítulos. O Capítulo 1 é dedicado as questões históricas e conceituais sobre o sistema partidário brasileiro, as relações entre o Poder Executivo e o Legislativo e a presença do clientelismo como um elemento que permeia tanto as relações Executivo/Legislativo com as Parlamentar/Eleitor.

No Capítulo 2 faz-se uma reconstituição histórica da administração pública paulistana desde o início dos anos 80, período em que se inicia o processo de redemocratização brasileiro, dando ênfase a estratégia política adotada por cada governante na obtenção de maioria parlamentar. Ainda nesse capítulo haverá um destaque especial para o uso das Administrações Regionais como moeda de troca de apoio político entre o Prefeito e os parlamentares.

O Capítulo 3 é dedicado ao objeto dessa pesquisa: a gestão Paulo Maluf (1993-1996). Destaca-se o processo eleitoral que o levou, pela primeira, e única vez, por meio do voto direto, ao cargo de prefeito de São Paulo, bem como o perfil dos vereadores eleitos, para melhor analisar a estratégia adotada na obtenção de uma sólida base governista no parlamento.

No Capítulo 4 faz-se uma análise sobre como a Coalização Fisiológica de Governo beneficiou tanto o governante como os parlamentares que fizeram parte de sua base de sustentação. Por fim, parte-se para as conclusões gerais onde se analisa o impacto dos modelos de coalizão governista sobre o sistema político local.

1. NEGOCIAÇÃO POLÍTICA E CLIENTELISMO NO BRASIL

1.1. Negociação política e formação de gabinetes para obtenção de maioria governista no parlamento

Nos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, a distribuição de cargos durante a formação dos ministérios e secretariados é um importante instrumento de se alcançar governabilidade e uma maior harmonia nas relações do Poder Executivo com o Legislativo. Mas, o sucesso da utilização dessa estratégia acaba dependendo do grau de coesão interna dos partidos que compõem a equipe de governo. Cabe destacar que esse grau de coesão é muitas vezes garantido pela interferência das principais lideranças e dos governadores de Estado, que acabam tendo de fato maior peso político na tomada de decisões dentro das agremiações partidárias.

Nos planos federal e estadual, isto é mais visível pelo fato de os ministérios e secretariados, e outros importantes cargos, se transformarem em objetos de desejo das lideranças partidárias, governadores e prefeitos de importantes cidades. Estes, geralmente, possuem forte ascendência sobre as bancadas eleitas para o congresso e assembleias legislativas. Assim, o parlamentar se vê numa situação de maior dependência política dessas lideranças do que de seus eleitores, diferentemente do que ocorre nos municípios.

Como os ministérios e muitos órgãos do governo estadual possuem estruturas regionalizadas, o seu controle significa não apenas um enorme contingente de cargos públicos para serem manipulados como também um instrumento de otimização de políticas públicas, o que fatalmente resultará em maior prestígio eleitoral para quem os controla.

Assim, a formação do gabinete presidencial e do secretariado de Estado, reflete automaticamente na construção de uma sólida base de sustentação parlamentar. Não foi por acaso, que durante um de seus discursos públicos, o presidente Fernando Henrique condicionou a manutenção de lideranças dos partidos aliados à frente de ministérios, ao comportamento de seus parlamentares no Congresso Nacional¹. Também não foi por acaso que o Governador Mário Covas retirou os cargos que o PFL detinha no seu governo após

¹ Em seu discurso de posse, em 01.01.99, após a realização de uma reforma ministerial, o Presidente FHC ressaltou que a manutenção dos cargos pelos partidos aliados estaria vinculado ao comportamento de suas bancadas no parlamento. Folha de São Paulo, 02.01.99, caderno Brasil, pág. 3.

verificar que este partido não apoiaria o candidato do PSDB a prefeito da cidade de São Paulo².

Estudo desenvolvido por José Eisenberg (1988:7-11) aponta que a maior parte dos gabinetes presidenciais no Brasil resultaram de acordos políticos através de coalizões com partidos numericamente representativos no Congresso Nacional. Segundo Eisenberg, foi no período 1946 a 1964 que se verificou uma maior estabilidade política nas relações do Presidente da República com o Poder Legislativo. O que muito contribuiu para essa estabilidade foi o fato de, geralmente, o Presidente da República ser membro do mesmo partido que detinha a maioria das cadeiras no parlamento e também distribuir o comando dos ministérios numa escala proporcional ao tamanho das bancadas dos partidos aliados.

Na mesma linha de raciocínio de Eisenberg, o cientista político Octávio Amorin Neto (1988:4-6) destaca o governo do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) como um exemplo de estabilidade da coalizão governista. Neste governo, o comando das ações no Congresso Nacional era realizado pelo partido do Presidente. Argumenta que o *velho PSD, maior partido no Congresso, detinha 52% das cadeiras da maioria de 221 deputados da coalizão dominante* o que levou JK a destinar ao PSD 50% das pastas ministeriais. Os outros três partidos governistas: PTB, PSP e PR detinham também um percentual de ministérios bem próximo ao tamanho de suas bancadas. Segundo Amorin Neto, *é pois amplamente plausível associar a alta e estável taxa de apoio parlamentar que usufruiu JK, ao longo de seu mandato, à sua judiciosa política de nomeações ministeriais.*

Discutindo o período de redemocratização, Amorin Neto (1998:5) usa governo Collor como paradigma, apontando para as divergências entre o tamanho das bancadas dos partidos governistas e o número de postos ministeriais ocupados como sendo um dos elementos que trouxe dificuldades na relações de Fernando Collor com o Poder Legislativo. E segue dizendo *que dos 11 presidentes brasileiros entre 1946 e 1964 e entre 1985 e 1998, Collor foi o que menos nomeou ministros filiados a algum partido, apenas 14 num total de 27 nomeações para pastas civis (52%). Conclui afirmando que não é à toa que foi tão frágil o seu apoio parlamentar.*

² nas eleições municipais de 1996, o PFL mesmo fazendo parte do governo Covas ocupando secretarias e cargos de 2º escalão, apoiou a candidatura PPB para Prefeitura de São Paulo. O dado curioso é que o PFL indicou para ser vice de Celso Pitta o Deputado Federal Régis de Oliveira que havia sido eleito pelo PSDB e tinha se transferido para a legenda pefelista.

Se nos planos federal e estadual um acordo quanto a composição da equipe de governo junto aos partidos políticos geralmente resulta na formação de uma sólida base de sustentação parlamentar, na esfera municipal a situação acaba não se repetindo dessa maneira. Geralmente, um prefeito só alcança uma maioria segura quando negocia com cada parlamentar, e muitas vezes a revelia dos partidos, o apoio ao seu governo.

1.2. Clientelismo, máquina partidária e individualização da atividade política

Segundo Eli Diniz (1982b:23), o clientelismo é *um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político*. Com base nessa referência conceitual é observável que, no Brasil, desde o Império utiliza-se dessa estratégia política com vistas a ampliação do número de adeptos e a consolidação de laços de fidelidade eleitoral.

A ampliação dos direitos da cidadania, a rápida incorporação das massas urbanas nas atividades políticas e a ampliação numérica dos membros da elite econômica sugeria uma lenta agonia da política clientelística e um futuro onde as disputas para se conquistar o poder político seriam marcadas mais pelo debate e o convencimento de idéias e menos pela esperteza presente nas tradicionais estratégias de cooptação.

O crescimento das cidades e a rápida industrialização brasileira trouxe consigo novos atores coletivos em busca de espaços de participação e reivindicação por mudanças de natureza sócio-política. Os sindicatos, os novos partidos e a elite política que se formaram em torno de uma ordem econômica mais urbana, incorporavam práticas que faziam crer que as relações de clientelísticas estavam se esgotando nas cidades e se resumiria, com o passar do tempo, as áreas rurais.

Gláucio Ary Dillon Soares (1973), acreditava que todo esse processo de transformação socioeconômica e cultural levaria, necessariamente, a um novo patamar de relações políticas. Nesse momento os partidos baseados em atuações regionais ganhavam dimensão nacional³ e, ao mesmo tempo, incorporavam novos personagens à vida pública. Essa nova classe política era formada por funcionários públicos, pequenos comerciantes e profissionais liberais com destaque para médicos, advogados e engenheiros.

³ Entende-se nesse caso como sendo o PCB e o PTB, já que a UDN e o PSD continuavam mais estruturadas nas oligarquias rurais.

Dillon Soares afirma, ainda, que nas grandes cidades esse momento representou o *declínio da herança política da república velha*, enquanto nos centros não-urbanizados se conservavam os mesmos valores quanto as suas estruturas políticas com a UDN e o PSD ainda mantendo domínio sobre a zona rural. Diante dessa dicotomia campo/cidade é observável que a infraestrutura socioeconômica é um dado que não se poder desprezar quando se busca entender as mudanças ou mesmo a manutenção das práticas de comportamento político.

Edson de Oliveira Nunes (1997) ao analisar o fenômeno histórico do clientelismo problematiza duas visões correntes sobre essa questão: 1) a de que o clientelismo estava se deteriorando por ser uma característica *do Brasil arcaico* que se manifestou no coronelismo e na política do *café-com-leite* na velha república; e 2) a de que o clientelismo é fruto do autoritarismo que suprimiu os mecanismos de participação gerando experiências como a malufista em São Paulo e a chaguista no Rio de Janeiro. Segundo Nunes os dois argumentos trazem:

elementos de verdade. Não obstante, nenhum dos dois é capaz de deslindar as razões da existência do clientelismo político em áreas modernas antes, durante e - como tudo está indicando - depois do autoritarismo. O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definhou durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política (Nunes, 1997:33).

Embora Dillon Soares tenha demonstrado que o velho clientelismo estava entrando em declínio nas áreas mais urbanizadas, ele não se deu conta de que esse mesmo clientelismo estava se adaptando as novas características inerentes ao processo de crescimento das cidades que gerou uma miséria social tão sórdida quanto a existente nas áreas rurais mais atrasadas.

1.3. Relações entre estrutura de governo, cooptação política e crescimento da máquina partidária

O alcance de posições privilegiadas no aparelho da Administração Pública é a maneira mais comum de manipulação dos recursos do Estado. O controle de cargos e recursos públicos é um forte instrumento de sedução política que geralmente se transforma em lealdades eleitorais consolidadas. Para entender melhor essa questão, e não ficar apenas partindo da variável sobre *origens de classe dos detentores do poder*, Simon Schwartzman (1988:37) propõe que se estabeleça

uma relação íntima entre patrimonialismo - *uma característica estrutural* - e cooptação política - *elemento próprio do nível político* - *relação esta sugerida pela expressão patrimonialismo político.*

A consequência do uso da estrutura governamental para a realização de interesses específicos, quer meramente econômicos ou de outras naturezas, provoca um inchaço do setor público e compromete sua capacidade de resposta às demandas de características mais gerais de uma sociedade. Analisando esta questão, Schwartzman (1988:39) alerta que:

Este tipo de administração patrimonial tende a ser incompatível com participação política ativa e respostas governamentais eficientes a demandas da sociedade. Quando a necessidade o exige, no entanto, ela pode se prolongar na forma de estruturas político-partidárias que são organizadas, patrocinadas e conduzidas de cima para baixo, muitas vezes por processo de mobilização. Essa condição implica que cooptação é um fenômeno moderno, que ocorre no Brasil basicamente a partir do pós-guerra, já que a mobilização limitada do período anterior fazia com que houvesse pouca coisa para cooptar. (...) Quanto mais íntima a participação do líder na burocracia governamental, maior sua força política, já que terá recursos para manter o controle de suas bases. Aí reside a explicação das repetidas vitórias eleitorais dos partidos de governo em regimes desse tipo, chegando muitas vezes a sistemas unipartidários ou de partidos governamentais imbatíveis.

Destacando o peso do Estado e o seu vínculo com o desenvolvimento do sistema partidário brasileiro, Maria do Carmo Campello de Souza (1988:602) destaca que *as máquinas partidárias foram alimentadas pela patronagem estatal.* Pesquisa realizada por Edson de Oliveira Nunes (1997:69) também demonstra que importantes partidos do quadro de sustentação política dos governos, no período 1945-1964, foram lançados por dentro das estruturas estatais e se desenvolveram com recursos da patronagem política. Para ilustrar sua afirmação, Nunes demonstra que:

*O Partido Social Democrático (PSD) foi constituído em torno de prefeitos e interventores e se beneficiou dos recursos para a patronagem à disposição das administrações estaduais e municipais. Além dos interventores, todas as figuras do Estado Novo participaram de sua criação. (...) O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) foi outro partido gestado dentro do Estado, Criado a partir do *queremismo* - movimento orquestrado para eleger Getúlio o primeiro presidente democrático.”*

Mas, há exemplos contemporâneos de criação e desenvolvimento de estruturas partidárias por dentro das esferas governamentais. Maria do Carmo Campello de Souza (1988:605) chama à atenção para esse fato ao afirmar que *exemplos recentes do processo eleitoral mostram o peso relativo da patronagem estatal como instrumento de consolidação de adesões partidárias por parte da população*. Usando o argumento de Campello de Souza verifica-se a existência de dois exemplos recentes.

O primeiro é narrado por Eli Diniz (1982a) e refere-se ao antigo MDB carioca, mais precisamente a chamada ala chaguista do partido. O grupo ligado ao ex-governador Chagas Freitas se consolidou por meio de uma máquina política montada à partir da estrutura governamental do Estado do Rio de Janeiro, em pleno regime militar, nos períodos em que ele dirigiu o Executivo estadual por intermédio de eleições indiretas. Apesar disso, o partido perdeu a primeira eleição direta para o governo estadual realizada no ano 1982, após o fim do período militar.

Com estratégias semelhantes as do grupo chaguista no Rio de Janeiro, o ex-governador de São Paulo Orestes Quércia iniciou o processo de tomada do controle político do PMDB logo ao ser eleito vice-governador de Franco Montoro no ano de 1982. À partir desse período, ampliou o quadro organizativo peemedebista crescendo principalmente rumo ao interior do Estado (Sadek, 1989:67-88). Assim, consolidou o partido como uma força política expressiva em São Paulo, vendo-o comandar o governo estadual entre os anos de 1983 a 1994.

Esses dois exemplos confirmam que as relações clientelísticas também são responsáveis pela estruturação das máquinas partidárias e também por fazer com que determinadas lideranças assumam o controle do partido através de um grupo organizado em torno de sua figura pessoal. É importante destacar que a perda do comando do Executivo, geralmente, significa o recrudescimento da estrutura partidária que cresceu num *ambiente político* marcado pela troca de interesses.

1.4. Clientelismo e individualização da atividade política

Conforme foi verificado na seção anterior, o comando de postos governamentais traz consigo uma enorme gama de possibilidades de cooptação política que fatalmente será feita por uma pessoa ou por intermédio de um grupo político que a represente. Isso provoca a

descaracterização do partido enquanto instrumento de mediação social e cria facções que atuam em razão de seus objetivos políticos específicos ou então por mera paixão a uma causa particular (John Madison, 1973:99-100).

As relações clientelísticas tem repercutido na degeneração programática dos partidos e chega a provocar rupturas que se originam de interesses contrariados quando os recursos disponíveis não são suficientes para atender o desejo de todos. Ao analisar o caso alemão, Max Weber (1992:68) já denunciava essa tendência quando afirmou que *os partidos se irritam muito mais com arranhões ao direito de distribuição de empregos do que com os desvios de programa*. A luta por postos governamentais e a sobrevivência da carreira política são elementos que impulsionam o individualismo e que se manifestam como uma das fortes características das relações de clientelismo político, principalmente no caso brasileiro.

George Avelino Filho (1994:227), ao comparar a antiga prática clientelista tradicional no meio rural com o estilo clientelista urbanizado, dá uma dimensão do individualismo na relação do político com eleitor:

A política clientelista “moderna” é mais competitiva que sua antecessora e suas relações tendem a ser muito mais frágeis, já que mais ‘instrumentais’. Ela sobrevive a partir da sua capacidade de substituir os antigos laços de lealdade pessoal pela ‘oferta de benefícios materiais’, os mais individuais possíveis, de maneira a evitar conflitos e maximizar o seu arco de influência eleitoral.

A reflexão de Avelino caminha na direção de que há uma certa consolidação do clientelismo no estabelecimento das relações de lealdade do eleitor com o seu representante. Reforçando a presença do clientelismo no contexto urbano, Avelino aponta novamente para a sua eficiência no estabelecimento de cadeias de dependência de ordem pessoal onde o controle de cargos no Poder Executivo é de fundamental importância:

A solidez do clientelismo repousa na sua capacidade de oferecer perspectiva a seus clientes. De maneira que seus potenciais beneficiários não pretendam arriscar qualquer mudança que os possa prejudicar, trocando o certo pelo duvidoso (Avelino, 1994:231).

Na mesma linha de pensamento desenvolvido por George Avelino, os estudos de Maria Helena Guimarães de Castro (1987) demonstram que o clientelismo ganha a legitimidade própria com a fragilidade do sistema de representação. Para ela, à medida em que a estrutura partidária se aproxima do aparelho do Estado encontra as condições privilegiadas para o processo de barganha quanto a alocação de recursos e de benefícios. Para reforçar essa idéia ela diz que o:

Acesso ao centro do poder político, centros decisórios que definem e implementam políticas públicas é acesso direto a distribuição pública de bens privados como empregos na máquina pública ou nas estatais. (de Castro, 1987:269).

Pondera, ainda, que o clientelismo se legitima também pelo fato de o cidadão *não ver serviço público como um direito*, o que possibilita para aqueles que manipulam os recursos públicos o sentimento de *eterna gratidão* dos beneficiados. Reforçando esse pensamento ela afirma que o clientelismo:

Inerente a política local, é o caminho mais curto para o sucesso eleitoral e o menos trabalhoso em se tratando de desprendimento de recursos financeiros pessoais. Pois o grande motor do clientelismo são as aplicações de recursos públicos em locais de influência que em muitas situações serão apropriados de maneira privada em benefício de um grupo reduzido de pessoas (de Castro, 1987:268).

Procurando analisar os efeitos da legislação sobre sistema partidário e de como ela contribui para a excessiva individualização da atividade política gerando ainda mais clientelismo, Olavo Brasil Lima Jr.(1993) demonstra que as mudanças políticas ocorridas não foram capazes de substituir a liderança política-individual por uma referência que colocasse em primeiro plano a cultura partidária. Para ele, a não consolidação dos partidos e a preponderância de figuras individuais na atividade política encontra grande respaldo na própria legislação brasileira.

Isso se reflete com o descaso que a maior parte dos parlamentares tem pela instituição partidária durante o exercício dos seus mandatos. Nesse período podem negociar individualmente com os governantes pouco se importando com as decisões programáticas de

seu partido⁴ já que nenhuma penalização, que não seja o fato de talvez ter que se transferir para uma outra agremiação partidária, poderá lhe ser aplicada.

Isso nos leva há um questão importante: se o partido é a única via para se tornar parlamentar ou para se alcançar o poder de Executivo, é correto que posteriormente se prescindia da organização partidária para o desempenho das atividades, podendo inclusive durante o exercício do mandato trocar de partido ou até mesmo ficar sem nenhuma filiação partidária? Dessa forma, o partido tem valor, apenas, durante o processo eleitoral.

Outra distorção atribuída a legislação está numa excessiva permissividade quando se convive naturalmente com um alto índice de *migração partidária* e também com a facilidade para a criação, em larga escala de *novos partidos*⁵.

Além do excessivo número de partidos, as várias alterações de siglas inclusive em partidos já consolidados, parece também ser um elemento negativo dentro de nosso sistema partidário. Apenas como exemplo, O PDS, partido que veio dar continuidade a vida política da antiga ARENA, sofreu uma forte dissidência em 1985 com o processo de sucessão presidencial via colégio eleitoral. Os dissidentes fundaram o PFL por não concordarem em apoiar o então candidato do partido, Paulo Maluf, nas eleições indiretas para a Presidência da República. O PDS não existe mais enquanto sigla partidária. Em 1992 se fundiu com outras pequenas siglas - PDC e PCN - e se transformou no PPR (Partido Progressista Renovador). Posteriormente, em 1994, passou a denominar-se PPB (Partido Progressista Brasileiro) após a fusão com outros pequenos partidos. Em 2000, passou a ser denominado de Partido Progressista (PP) após uma fusão com o Partido Democrata Cristão (PDC).

Dessa forma, parece impossível que o eleitor tenha no partido a sua referência de intermediação social. Essa confusão de siglas e toda liberalidade oferecida pela própria legislação contribui para a descaracterização dos partidos enquanto referência de organização política e facilita ao eleitor se apegar ainda mais na figura individual do político. A

⁴ No decorrer desta pesquisa veremos que a gestão Maluf foi exemplar nessa prática. Negociou quatro AR's com vereadores do PMDB sem sequer consultar este partido. Após isso passou a ter a maioria necessária na Câmara para aprovar tranqüilamente seus projetos. Comportamento semelhante teve com relação aos vereadores do PSB. Esses parlamentares após negociarem cargos na Administração passaram a votar com a bancada do prefeito mesmo pertencendo a um partido de oposição. Exemplo recente aconteceu em 1994 durante a votação da política salarial dos servidores municipais, quando o vereador Alberto Calvo (PSB) foi o responsável pelo voto decisivo a favor do projeto de Paulo Maluf.

⁵ A obra citada de Olavo Brasil Jr. aponta para a existência de 5 partidos em 1980. Em 1990 após entrar em vigência a constituição de 1988, esse número subiu para 22.

permissividade da legislação que regulamenta a criação dos partidos fez surgir um outro efeito maléfico ao sistema, as chamadas “*legendas de aluguel*”⁶.

Pela atual legislação, Lei nº 9096 de setembro de 1995, para que se obtenha o registro de um partido político, é necessário se conseguir a assinatura de 0.5% do total de votos dados na última eleição para a Câmara Federal distribuídos por $\frac{1}{3}$ de todo o eleitorado. Segundo Jairo Marconi Nicolau (1995:14), para a obtenção do registro de um partido no ano 1998, era necessária a assinatura de 228.273 eleitores. Feito isso, a nova agremiação já poderia receber recursos do fundo partidário, além de já obter o acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão.

O Scott Mainwaring (1991:56), também se mostra bastante preocupado com a fragilidade da legislação brasileira afirmando que ela *vê os políticos individualmente e não os partidos*. Nesse sentido ele soma suas atenções com as de Lima Jr. ao afirmar que nós não superamos o clientelismo pois:

Para a maioria dos políticos brasileiros, a representação significa mais clientelismo do que representar claramente grupos sociais definidos. O clientelismo existe em todos os sistemas políticos, mas o caráter arraigado do clientelismo no Brasil é chocante. Ele é facilitado por um sistema político no qual a organização formal dos interesses é relativamente fraca, e foi tornada intencionalmente fraca por estruturas corporativistas e pela repressão contra organizações populares.

Mainwaring mostra que a fragilidade da legislação brasileira contribui para a pouca existência de partidos políticos mais efetivos. Elenca uma série de elementos negativos da legislação como: a facilidade para a criação de partidos, o fim do voto vinculado, a existência do candidato nato e a permissão para que os partidos lancem um número muito alto de candidatos às eleições.

Porém, isso não significa descartar a idéia de que essa prática política também é derivada das más condições socioeconômicas vividas por grande parte dos brasileiros. A miséria social e o subdesenvolvimento político faz com que muitos governantes e parlamentares sobrevivam

⁶ O termo “legendas de aluguel” é atribuído aos pequenos partidos políticos, sem qualquer expressão social, que se utilizam do precioso tempo concedido “graciosamente” nos meios de comunicação durante o período eleitoral, e de programas específicos que tem direito para poderem projetar figuras individuais ou para colocar a serviço de partidos maiores nos momentos de embate político.

politicamente negociando interesses e se fortalecendo por meio de uma prática que secundariza o interesse público.

Assim, pode ser questionado se realmente as formas de decisão do voto do eleitor brasileiro em relação aos eleitores de países com alto desenvolvimento socioeconômico são muito diferentes.

Pesquisa realizada por Bruce Cain, John Ferejohn e Morris Fiorina (1987:9), onde procuraram entender a percepção dos eleitores britânicos e norte-americanos sobre os seus representantes, constatou que parte desses eleitores praticam o que os autores conceituam como sendo “Voto Pessoal”⁷. Com o resultado desta pesquisa eles concluem que os eleitores em questão atribuem:

Relativamente importância maior à capacidade de resposta do atendimento à capacidade de resposta da alocação do que o fazem os acadêmicos, que tradicionalmente se preocupam com a capacidade de resposta ou coerência das políticas.

Além disso, trazem à luz o fato de que em torno de ¼ dos eleitores norte-americanos e britânicos esperavam uma atenção toda especial de seus representantes no parlamento caso surgisse algum problema particular ou no próprio distrito. Segundo Fenno (c/f Bruce Cain, John Ferejohn e Morris Fiorina, 1987:51), há diversas questões que podem ser definidas como atendimento ao distrito eleitoral ou atendimento aos eleitores, mas o que prevalece é a prestação de socorro/ajuda aos indivíduos, associações e comunidades. Fenno destaca, ainda, que os indivíduos sempre necessitam que alguém intervenha por eles nos diversos órgãos burocráticos da administração pública para que um determinado problema pendente encontre resolução.

Essas questões, comparadas à realidade brasileira, provocam algumas reflexões. A primeira é que a percepção de eleitores britânicos e norte americanos sobre as questões demandadas de forma particular aos representantes políticos pouco se difere do trabalho também já desenvolvido por nossos parlamentares. A segunda é que certamente por terem instituições democráticas muito mais sólidas e um Estado mais permeável ao controle da sociedade civil, britânicos e norte americanos tem mais capacidade de evitar a degeneração política de seus

⁷ Para os autores o Voto Pessoal ocorre quando “parcela do apoio eleitoral de um candidato que se origina de suas qualidades, qualificações, atividades e história pessoal.”

governos e de seus parlamentares. Também é preciso lembrar que tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra o voto é distrital e que, assim sendo, já existe uma certa clareza por parte do eleitor que o representante político será o porta voz do seu interesse e dos interesses da comunidade que o elegeu. No Brasil ocorre o contrário; apesar de o voto ocorrer por lista aberta, existe uma forte tendência à formação de redutos eleitorais (distritalização) como fruto de uma atividade política que pode ser derivada tanto de intermediação de interesses particularizados como, também, produto do protagonismo de lideranças locais.

As práticas de clientelismo político, da prestação de favores e do mandonismo local parecem fatos já normalizados na nossa cultura política. A democracia brasileira, um vez já chamada por Sérgio Buarque de Holanda como um lamentável mal entendido, ainda não nos proporcionou uma melhor repartição do poder político.

A combinação entre ausência de justiça social – manifestada pela enorme desigualdade socioeconômica, e processos políticos – marcados pela presença da liderança política individual em detrimento das organizações partidárias; e pela prevalência de práticas clientelísticas nos vários níveis de governo, faz com que a idéia de democracia esteja distante de se manifestar algo real em nossa sociedade.

Sem a presença de uma sociedade civil vigorosa, o espaço para as relações clientelísticas ficam ainda mais largos e parecem se legitimar na medida em que as contestações políticas não ganham ecos suficientes e nem chegam a pressionar as autoridades políticas em seus gabinetes.

1.5. Formas de coalizões governistas – programáticas ou clientelísticas?

Num cenário marcado pela fragilidade das organizações partidárias e onde as campanhas eleitorais são montadas com um conteúdo fortemente personalista, fatalmente se abrirá pouco espaço para o debate sobre programas de governo, prevalecendo a exaltação da figura individual do candidato em detrimento de se fortalecer as organizações partidárias e suas propostas programáticas.

Esse modelo de campanha eleitoral, projeta a responsabilidade individual do governante/parlamentar eleito colocando-o acima do poder de negociação dos partidos durante

o exercício de suas atividades. Isso enfraquece o papel das organizações partidárias enquanto atores políticos privilegiados no estabelecimento de coalizões e na formação das equipes de governo, gerando distorções para a democracia representativa.

O resultado disso, fatalmente, se consubstanciará com a busca de governabilidade segundo critérios clientelistas gerados por uma excessiva individualização da atividade política e pela montagem de estruturas partidárias dentro do próprio Estado. Isso é mais visível no âmbito municipal, visto que a atividade política local é menos fragmentada e requer respostas mais imediatas à população tanto por parte dos governantes como dos parlamentares.

As distorções de nosso sistema partidário e eleitoral contribui em muito para a perpetuação das relações de clientela política gerando parlamentares que se transformam em despachantes dos interesses de seu eleitorado, pouco se preocupando com as questões da cidade como um todo. Dentre essas distorções está a excessiva individualização da atividade parlamentar, o que propicia um campo fértil para as práticas de cooptação clientelística. Caso tivéssemos um sistema partidário fortalecido onde as agremiações gozassem de vida política interna ativa, haveria um cenário mais favorável para que acontecesse o que Cláudio Gonçalves Couto (1998:47) denomina de “CPG - Coalizão Programática de Governo”. Isso se daria caso:

A formação de uma bancada de sustentação do Executivo no Parlamento ocorresse com base numa costura de um programa comumente aceito, de cuja formação os parlamentares participaram. Presume-se assim que as iniciativas legislativas de interesse do Executivo sejam coerentes com esse programa, o que torna sua aprovação regular uma decorrência normal, não-fortuita, da coalizão estabelecida.

No Brasil, as coalizões vem sendo montadas apenas nos períodos eleitorais com base na pessoa do candidato e não na negociação de um conteúdo programático que seja comum aos partidos que comporão a aliança eleitoral. Com isso, a modalidade de apoio político mais comum, encontrada pelo Executivo e amplamente legitimada por grande parte dos parlamentares e também das agremiações partidárias, oscila entre o que Regis de Castro Andrade (1998) chama de “CFG - Coalizão Fisiológica de Governo” ou de “NP - Negociação Pontual”(Andrade, 17-19).

A adoção de uma dessas estratégias pode significar um maior ou menor grau de subordinação do Legislativo em relação aos projetos enviados pelo governante.

Na Negociação Pontual, o compromisso de lealdade do parlamentar com o governo se esgota quando encerrada a discussão do projeto em tela. Isto significa que o parlamentar não precisa abrir mão de seu poder de veto durante todo o seu mandato, mantendo assim uma relação de maior autonomia em relação ao Executivo. Segundo Andrade, neste caso o padrão de relação entre os poderes poderá ser clientelístico ou não: em todo o caso, será de cooperação e conflito, com indeterminação dos resultados caso a caso (Andrade, 1998:19).

A NP não traz ao governante uma base de sustentação no parlamento que lhe permita aprovar suas iniciativas de forma rotineira. A Negociação Pontual age como um instrumento político que pode provocar o reequilíbrio da base governista em momentos de ruptura ou em casos de divergências de ordem programática. Serve também como estratégia de revisão dos conteúdos das políticas negociadas.

Por isso, dependendo da forma de ação do governante, a NP poderá se desenvolver de maneira clientelística ou não. A ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992) se utilizou largamente da NP para poder aprovar os projetos de interesse do seu governo. Em alguns momentos barganhou individualmente o voto de alguns vereadores em troca de apoio no parlamento. Em outros momentos negociou conteúdos programáticos sem que se fizesse nenhuma concessão de natureza clientelística (Pralon e Ferreira, 1998:73-86).

Na opção pela Coalizão Fisiológica de Governo, o Poder Executivo consegue através da distribuição do controle de cargos estratégicos na administração pública, a lealdade absoluta de sua base de sustentação no parlamento enquanto os compromissos assumidos por ambos estiverem sendo cumpridos.

A lógica do clientelismo político nas relações Executivo/Legislativo funciona com o princípio de que votar contra os interesses do governante significa abdicar dos instrumentos fundamentais para o atendimento das demandas da população onde se situa a base eleitoral que elegeu o parlamentar. O vereador que quiser continuar exercendo o controle sobre a máquina pública terá que, sistematicamente, abrir mão de seu poder de veto e aprovar todas as iniciativas propostas pelo governante sem que, na maioria das vezes, se avalie o conteúdo dos projetos enviados. Se isso não fizer, perderá o espaço adquirido na máquina pública, o que

fatalmente representará um grande risco para a seqüência e o sucesso de sua carreira política, pois o seu eleitorado, acostumado a ver esse político como o intermediador da solução dos problemas do bairro, buscará outro parlamentar que possa suprir as suas demandas

O impacto político da Coalizão Fisiológica de Governo se manifesta de diversas formas tanto para a Câmara Municipal como para o Poder Executivo. O Legislativo torna-se um instrumento de homologação das iniciativas do governo, a maioria dos parlamentares acabam, por sobrevivência política, se transformando em despachantes dos problemas de seus bairros e ocupando boa parte de seus tempos em produzir muitas iniciativas pouco relevantes como atribuição de homenagens, outorga de títulos, denominações de ruas e avenidas. Isto se configura numa diminuição da importância política do Poder Legislativo. Para o Executivo, esse modelo de relação política propicia um trabalho tranquilo e sem a presença política do principal instrumento que exerceria fiscalização sobre os seus atos, a Câmara Municipal.

O contraponto a CFG, e também o modelo ideal num sistema onde os partidos são os atores políticos principais, é a Coalizão Programática de Governo. Este tipo de aliança se caracteriza por ter como critério de seleção dos membros da equipe de governo a negociação de um acordo programático entre o Executivo e os partidos que compõem a sua base de sustentação, inclusive com a participação dos próprios parlamentares filiados aos partidos que compõem a aliança governista.

2. Formas de interação Executivo/Legislativo nas gestões Mário Covas (1983-1985); Jânio Quadros (1986-1988) e Luiza Erundina (1989-1992).

Com quase 7 milhões de eleitores e uma população já ultrapassando a casa dos 10 milhões de habitantes, a cidade de São Paulo tornou-se a mais perfeita tradução das desigualdades socioeconômicas que permeiam toda a sociedade brasileira. Convivem lado a lado padrões de desenvolvimento econômico comparáveis aos dos países mais desenvolvidos, com padrões de miséria e de agressão a dignidade humana que só imaginaríamos presenciar nos países assolados por grandes catástrofes e guerras.

Se o quadro socioeconômico mostra-se bastante desafiador, o alcance e o exercício do poder político é também bastante complexo. Desde 1985 – ano em que ocorreu o retorno das

eleições diretas para os prefeitos capitais, estâncias hidrominerais e municípios considerados áreas de segurança nacional – , a disputa eleitoral vem sendo bastante acirrada com todos os prefeitos sendo eleitos por partidos de oposição ao do governador de Estado.

Existe um precedente histórico, após o fim do período autoritário, onde coincidiu que o Prefeito e o governador, no exercício de seus mandatos, fossem membros do mesmo partido. Isto ocorreu quando Mário Covas (1983-1985) foi o prefeito da cidade ainda sob a legislação criada durante o regime militar. Covas foi indicado para a prefeitura pelo então Governador, eleito diretamente, Franco Montoro e teve seu nome aprovado pela Assembléia Legislativa. Essa situação só veio a se alterar com o retorno das eleições diretas para prefeitos da capital em 1985.

Quando da eleição de Jânio Quadros pelo PTB (1986-1988), estava à frente do governo estadual André Franco Montoro do PMDB. Estudos desenvolvidos por Bolívar Lamounier e Maria Judith Muszynski (1986b:1-27) identificaram que boa parte dos votos destinados a Jânio Quadros referiam-se a manifestações de descontentamento de parte da população com o governo Montoro. Pesquisas realizadas na época apontaram que apenas $\frac{1}{5}$ dos entrevistados avaliavam satisfatoriamente (boa ou ótima) a administração estadual.

Em 1989, Luiza Erundina do PT estava no comando da cidade, enquanto Orestes Quércia do PMDB era quem governava o Estado. Em 1993, com Paulo Maluf do PDS já exercendo o mandato de prefeito, o governo estadual estava sendo conduzido por Luiz Antonio Fleury Filho do PMDB. A história recente demonstra uma certa tendência ao oposicionismo dos eleitores da cidade em relação ao condutor do governo estadual⁸.

Uma mudança na recente história eleitoral da cidade ocorreu no último pleito municipal. A eleição de Celso Pitta do PPB (1997-2001) representou uma ruptura na recente tradição política de partidos divergentes se alternando à frente da administração da cidade. Isso ocorreu em razão de o então prefeito Paulo Maluf ter conseguido eleger o seu sucessor. Mas, a tradição de se votar contra o comandante do governo estadual prevaleceu, pois o Estado de São Paulo, no citado período, estava sendo conduzido pelo atual governador Mário Covas, filiado ao PSDB.

⁸ Nas eleição municipal de 2004 quebrou-se essa tradição. O prefeito eleito José Serra pertence ao mesmo partido do governador Geraldo Alckmin que estava no exercício do seu mandato.

Um outro fato bastante marcante na política paulistana é que os quatro últimos prefeitos imprimiram modelos administrativos diferenciados e formas particulares de se relacionarem com o Legislativo. O que resultou em maior ou menor harmonia entre os poderes.

A exceção de Mário Covas e Jânio Quadros, que ainda governaram tendo como herança a legislação elaborada no regime autoritário, os outros administradores já assumiram mandatos após as alterações promovidas pela Constituição de 1988. Jânio não teve grandes dificuldades na relação com a Câmara Municipal⁹ por ter desde o início de seu governo optado pela estratégia de atrair o apoio dos parlamentares oferecendo-lhes cargos nas administrações regionais mesmo deixando claro à sociedade o desprezo que ele tinha pelos partidos e pelo próprio Parlamento.

A Constituição de 1988 veio eliminar as distorções herdadas do período militar e ampliar a autonomia dos municípios, facultando a cada um deles o direito de criar seu próprio modelo político-administrativo por intermédio da elaboração de sua Lei Orgânica. Além disso, a Constituição conferiu mais atribuições aos municípios como a descentralização de políticas públicas nos setores de educação e saúde entre outros.

A nova Constituição Federal trouxe também uma maior responsabilização e valorizou o trabalho dos parlamentares. Os legisladores assumiram novas atribuições como o direito de fazer emendas ao orçamento e viu instrumentos, como o decurso de prazo, que engessavam as suas atividades serem eliminados.

Com isso, o Poder Executivo passou a depender ainda mais do Legislativo para governar. No caso dos governos municipais, o fato destes lidarem com a gestão de políticas públicas, como por exemplo saúde e educação, que interferem diretamente no dia a dia dos cidadãos, fez com que a população passasse a exercer mais pressão sobre os vereadores e o próprio prefeito.

É para evitar dificuldades na relação com o Legislativo, pois o poder de veto dos vereadores foi bastante ampliado após a constituição de 1988, que os prefeitos vem procurando estabelecer desde o início de seus mandatos uma bancada de sustentação que lhes propiciem uma maior segurança sobre a tramitação de iniciativas de interesse de seus governos.

⁹ devido as alterações provocadas na legislação com o retorno das eleições diretas para prefeitos das capitais, estâncias hidrominerais e cidades consideradas áreas de segurança nacional os vereadores eleitos em 1982 continuaram com um mandato de seis anos.

Foi vivenciando essas novas atribuições legislativas que Luiza Erundina (1989-1992) assumiu a prefeitura de São Paulo para um mandato de quatro anos, com uma base de sustentação composta por apenas 18 parlamentares das bancadas do PT, PC do B e PDT, numa Câmara Municipal que totalizava 53. Erundina não procurou os partidos de oposição para propor-lhes uma eventual coalizão de governo, optando por um governo unipartidário. A opção por governar apenas com o PT e as pequenas agremiações de esquerda foi compreensível pelo fato de o próprio partido se colocar de forma isolada na relação com os partidos que se colocavam fora do campo ideológico petista.

A relação da Prefeita com o Legislativo sugeria não ser dos mais promissoras justamente pela opção de se buscar uma maioria circunstancial negociando cada projeto que fosse enviado ao Legislativo. Esse fato, somado a iniciativa do então Presidente da Câmara Municipal, Eduardo Suplicy, de pedir a cassação do mandato de vereadores suspeitos de corrupção, trouxeram ainda maiores dificuldades na relação da prefeita com o Legislativo.

Os dois primeiros anos (1989 e 1990) da gestão Erundina foram marcados por conflitos e intensa negociação para a aprovação das iniciativas de interesse do Executivo. Segundo Couto e Abrucio (1995:64) esse foi período que se verificou o maior grau de autonomia do Legislativo em relação ao Executivo após o retorno das eleições diretas para prefeito da capital.

Os dois últimos anos (1991 e 1992) do governo Erundina foram marcados pela tentativa de se estabelecer uma coalizão programática que lhe possibilitasse reduzir o nível de conflito com o parlamento e agilizar a aprovação de matérias de interesse do governo. Apesar da tentativa de uma coalizão incluindo o PSDB, só se conseguiu atrair outros pequenos partidos como o PCB e o PSB, este último ainda sem representação no parlamento.

José Eduardo Cardozo, Secretário de Governo na época, fez a seguinte observação sobre o funcionamento do governo de coalizão:

Existiu uma grande diferença entre o que os partidos discutiam e que os vereadores queriam para manter o compromisso com a administração. Os dirigentes partidários discutiam os problemas do governo conosco, já os vereadores só queriam discutir os interesses pessoais por eles representados.

Um fato interessante no governo de Coalização foi a contradição política existente dentro do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Enquanto o partido apoiava a gestão Erundina, o seu único vereador, Luiz Carlos Moura, fazia oposição sistemática a prefeita e ao final do seu mandato passou a integrar a base malufista na Câmara Municipal.

Isso fez com que em algumas circunstâncias a prefeita se utilizasse também do instrumento de cooptação individual de parlamentares para tentar ampliar a sua base de sustentação no Legislativo. Conseguiu atrair três vereadores, um do PDS e outro do PTB¹⁰, ambos com ofertas de cargos na máquina pública e o controle de administração regional. O terceiro era filiado ao PDT, tinha um perfil mais próximo do governo petista e também passou a controlar uma AR.

Esta aproximação política resultou na ausência de um desses parlamentares no plenário e no voto contrário ao pedido de cassação do mandato da Prefeita por parte dos outros dois parlamentares quando da rejeição de sua prestação de contas pelo Tribunal de Contas do Município (TCMSP). Esses votos foram decisivos para que Luiza Erundina permanecesse no cargo até o final de sua gestão.

As gestões Luiza Erundina e Jânio Quadros foram marcadas por métodos distintos de se relacionarem com o parlamento. Como o principal objetivo do Executivo é formar maioria parlamentar para que as iniciativas de seu interesse não sejam rejeitadas, e os vereadores almejam a reeleição e até mesmo a possibilidade de alçarem maiores vãos na carreira política, existe um espaço propício para que uma aproximação política possibilite a realização dos interesses de ambas as partes.

Isso cria uma cadeia de reciprocidades que se sustenta enquanto os interesses de ambos os lados estiverem sendo honrados. O Executivo poderá retirar os instrumentos concedidos ao parlamentar a partir do momento que este contrariar os seus interesses no plenário do Legislativo. No mesmo sentido, o parlamentar poderá fazer uso de seu poder de veto quando se sentir contrariado pelo governante que não responde ou despreza as demandas apresentadas por ele.

¹⁰ Foram os vereadores Júlio Cesar Caligiuri (PDT), Alberto Calvo (PDS) e Ushitaro Kamia (PTB). Após ingressarem na base de sustentação do governo petista, os três parlamentares se filiaram ao PSB. o vereador Kamia passou a controlar a AR de Vila Maria, Caligiuri a AR de Pinheiros e Calvo passou a receber um tratamento diferenciado no que se refere as suas relações com o governo.

O fato de o vereador, geralmente, ter uma maior concentração de votos num distrito onde ele provavelmente reside, o aproxima ainda mais do seu eleitorado e o coloca frente a necessidade de responder com maior rapidez e eficiência as demandas apresentadas pelos seus eleitores. Essa proximidade parlamentar/eleitor é um elemento que pode valorizar ainda mais o trabalho do Legislativo pois é nesse espaço que ocorre a disputa do jogo político e é onde se decide as várias questões que atingem os interesses de todos os moradores da cidade. Mas, o que se verifica é que tanto o eleitor como o parlamentar tem usado dessa aproximação como sinônimo de obtenção de vantagens.

Diante da incapacidade da Administração Pública em dar respostas eficientes aos diversos problemas existentes na cidade, a população recorre ao vereador solicitando-o que intervenha na resolução dos casos existentes. Com a máquina administrativa local sob seu controle o vereador acaba faturando politicamente a prestação do serviço público como se esse fosse um benefício que a população não conseguiria sem a sua intervenção.

Assim, se a população não recorre ao parlamentar e opta por aguardar que a demanda percorra os trâmites normais dentro da Administração Pública da forma em que esta vem funcionando, certamente verá o seu pedido paralisado na burocracia ou então terá a justificativa do não atendimento pela falta de verbas¹¹.

2.1. As Administrações Regionais como instrumento de cooptação política

As Administrações Regionais (AR's) foram criadas pelo Decreto-Lei nº 6236 de 1965, elaborado pelo então prefeito Faria Lima, como uma forma responder e eficientemente aos problemas gerados pela explosão populacional e pelo crescimento desordenado da cidade num momento em que São Paulo já ultrapassava a marca de 5 milhões de habitantes¹². A implantação das ARs buscou aproximar os bairros dos serviços de infra-estrutura urbana sob responsabilidade da prefeitura. Em razão da rápida expansão geográfica da cidade esses serviços haviam se tornado de acesso cada vez mais burocrático e pouco ágil devido a existência de uma estrutura administrativa ainda muito centralizada no gabinete do Prefeito.

¹¹ alguns estudiosos apontam a experiência do Orçamento Participativo como uma alternativa de redução da interferência do parlamentar na alocação de recursos públicos.

¹² ver, Prefeitura do Município de São Paulo. O Poder em São Paulo - História da Administração Pública da Cidade. São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo/Editora Cortez, 1992.

Inicialmente, criou-se sete regiões administrativas que se somaram a já existente subprefeitura de Santo Amaro que também foi incluída no rol das AR's. Deu-se assim, origem a oito Administrações Regionais. Conforme veremos mais adiante, o número de AR's foi sendo alterado ao sabor da necessidade de cada um dos prefeitos que governou a cidade, principalmente, após a gestão Jânio Quadros.

As administrações regionais por desempenharem funções de serviços urbanos, e ao longo do tempo assumir atribuições de fiscalização do comércio clandestino e oficial, e de uso e ocupação do solo urbano, logo transformou-se em objeto de desejo dos parlamentares por representar um instrumento eficaz de controle político dos bairros e de aproximação com o poder econômico local. Com isso, o Executivo também acabou ganhando uma forte moeda na atração de apoio no parlamento.

No caso da cidade de São Paulo, o controle das AR's possibilita o contato com uma gama de moradores em busca da resolução de problemas pessoais e dos seus bairros. Assim, os prefeitos, cada um a sua maneira, tem nas AR's, além de uma estrutura de agilização dos serviços públicos, um instrumento importante para a obtenção e consolidação de apoio político aos seus governos.

Na seqüência verificaremos como que cada um dos recentes prefeitos se utilizaram das AR's como estratégia de obtenção de governabilidade.

2.2. A gestão Mário Covas (1983-1985)

O início do período de redemocratização foi marcado pelo retorno das eleições diretas para os governos dos estados antes que ocorressem eleições para as prefeituras das capitais. Assim, em 1983, Mário Covas assumiu o seu mandato como o último prefeito da capital a ser indicado por um governador. Porém, havia um grande diferencial político, o então governador Franco Montoro foi, diferentemente de seus antecessores mais imediatos, eleito diretamente no pleito realizado durante o ano de 1982.

Os vereadores, inclusive alguns deles pertencentes ao PMDB partido ao qual Covas era filiado, quiseram dar continuidade a forma de cooptação política por meio da troca de cargos na máquina pública. De um total de 15 vereadores da bancada de seu partido, seis lhe fizeram oposição visando estabelecer pressão para conseguir o controle político das Administrações

Regionais. Curiosamente, esses vereadores eram vinculados ao então vice-governador Orestes Quércia que futuramente se tornaria um dos principais adversários políticos de Mário Covas (Maluf, 1991:38).

Covas não cedeu às pressões políticas dos vereadores, fato que o levou a perder a maioria governista e com isso enfrentar diversos conflitos com a Câmara Municipal até o final de seu governo. Os seis vereadores rebeldes, filiados ao PMDB, passaram a ser chamados de os cavaleiros do Apocalipse devido aos inúmeros obstáculos que causavam ao prefeito ¹³.

Até o final de seu mandato, Mário Covas teve que negociar pontualmente cada um dos projetos de interesse de seu governo sempre que não conseguisse maioria suficiente para a aprovação. Isso o fez buscar apoio entre os parlamentares dos partidos de oposição e dependendo da matéria conseguiu atrair conjuntamente, em alguns momentos, os votos do PT, do PTB e do PDS.

Esse exemplo confirma o que Regis de Castro Andrade chama de padrão de interação e conflito (1998:17), um elemento característico da Negociação Pontual como estratégia de interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Mesmo podendo constitucionalmente fazer uso do instrumento do decurso de prazo, o prefeito Mário Covas se utilizou apenas do plenário do Legislativo para a aprovação das matérias de seu interesse.

2.3. A gestão Jânio Quadros (1986-1988)

A ascensão de Jânio Quadros na prefeitura de São Paulo significou o retorno do controle das AR's pelos vereadores. Foi Jânio Quadros (1986-1988) quem permitiu que a prática de se usar as administrações regionais como moeda de troca de apoio parlamentar fosse retomada a todo vapor. Jânio criou novas AR's e as distribuiu tendo como referência o critério do apoio político. Isso possibilitou ao prefeito a aprovação de todas as suas iniciativas com ou sem o voto dos vereadores. A aprovação de projetos sem o voto dos vereadores era possível através da utilização do decurso de prazo, medida essa só factível com a colaboração da bancada janista.

Durante a sua gestão, Jânio Quadros proporcionou uma estranha coincidência, o número de AR's existentes chegou a ser de 33, exatamente o mesmo número de vereadores com assento

¹³ Almir Guimarães, Altino Lima, Andrade Figueira, Eurípedes Sales, Jamil Achôa, Jooji Hato e Luiz Tenório de Lima.

na Câmara Municipal de São Paulo¹⁴. O ex-prefeito, além de se utilizar largamente da troca do controle de AR's por apoio no parlamento indicou administradores junto à líderes comunitários vinculados as SAB's (Sociedades Amigos de bairros), sendo que alguns desses líderes foram, posteriormente, eleitos vereadores¹⁵.

A força do ex-prefeito Jânio Quadros, junto à Câmara Municipal, mesmo diante do desprezo que ele sempre dedicou aos partidos e também ao parlamento, foi construída com base no critério de cooptação política individual e acabou comprometendo ainda mais a estabilidade do sistema partidário paulistano na época.

O PMDB, principal partido à época, sofreu uma divisão dentro de sua base parlamentar. De acordo com um estudo desenvolvido por Vera Chaia (1992:292). Para a formação da maioria janista no parlamento também foi utilizado o poder de barganha do Executivo. Segundo ela:

Um dos fatores que proporcionou essa maioria foi o esvaziamento do PMDB. Os vereadores Almir Guimarães, Andrade Figueira e Jamil Achôa passaram a incorporar a bancada situacionista e, em função disso, foram expulsos do partido. Sua base de apoio na Câmara Municipal contou com 21 dos 33 vereadores: dez do PTB e PFL e onze do PDS, PMDB, PCB e PMC. Para conseguir essa maioria, Jânio adotou práticas clientelísticas, cooptando os vereadores mediante troca de favores, tais como a nomeação dos administradores regionais segundo interesses pessoais dos parlamentares.

Com aversão declarada aos partidos políticos e pouco apreço pelo Poder Legislativo, Jânio Quadros muitas vezes pegava a Câmara Municipal de surpresa com o envio de matérias polêmicas sem conhecimento prévio dos vereadores. Segundo Dilze Onilda de Lima (1997:55), não era incomum a comunicação do prefeito para os vereadores ser feita via 'bilhetinhos', no Diário Oficial, ou via grande imprensa, pelas entrevistas que concedia. Sobre possíveis problemas com os vereadores na Câmara Municipal, Jânio era bastante impulsivo ao declarar que: não preciso da maioria na Câmara; governo a base de vetos. Preciso que a eventual maioria não me pertube (Lima, 1997:56).

¹⁴ até 1988 o número de cadeiras na Câmara Municipal era de 33. Após a nova Constituição esse número foi elevado para 53 até 1992 e passou a ser de 55 desde a Legislatura que se iniciou em 1993.

¹⁵ Archibaldo Zanca do PPB, Alberto Calvo do PSB e Hanna Garib do PPB.

2.4. A gestão Luiza Erundina (1989-1992)

No período em que esteve à frente da prefeitura (1989-1992), Luiza Erundina não conseguiu romper com a tradição de indicar os administradores regionais tendo como referência o critério de troca de apoio político. Como optou inicialmente por um governo unipartidário, Erundina entregou aos diretórios zonais do PT a tarefa de indicar o administrador regional.

De acordo com informações obtidas junto a ex-membros do governo Erundina, antes de ter o nome confirmado pela prefeita, os administradores que foram indicados pelos diretórios zonais passavam por uma entrevista na Secretaria das Administrações Regionais onde se daria ou não a confirmação de seus nomes para o cargo.

Esta entrevista tinha como principal objetivo verificar se o regional indicado pelo diretório do partido estava preparado para assumir o cargo. Essa forma de indicar o administrador regional funcionou durante os dois primeiros anos do governo. Após isso os regionais passaram a ser indicados pela própria prefeita tendo como critério o apoio político associado a capacitação técnica.

Assim, o cargo em questão foi ocupado por lideranças locais sendo que parte delas tinha algum grau de parentesco familiar ou de ascendência política com os vereadores do partido. Enquadram-se no caso de parentesco familiar o vereador Arselino Tatto que viu o seu irmão Leonide Tatto ser indicado o administrador da AR Capela do Socorro e a ex-vereadora Teresa Lajolo que teve o seu ex-marido Roberto Lajolo assumindo a direção da AR Freguesia do Ó. Mas o controle das AR's pelos diversos setores do partido não se mostrou suficiente para evitar conflitos entre a prefeita e a bancada do PT.

Erundina, em função dos conflitos com o PT e da adesão de vereadores vindos do PDT, PDS e PTB para o bloco governista, realizou várias alterações no seu quadro de administradores regionais, visando acomodar os interesses das novas forças políticas que passaram a fazer parte de sua base de sustentação após uma frustrada tentativa de realizar um governo de coalizão programática com diversos partidos. Na prática ela trocou apoio político pelo controle da indicação dos administradores regionais por parte de seus novos aliados.

Muitos dos vereadores petistas que tiveram aliados políticos à frente das AR's foram reeleitos em 1992 e 1996 com substantivos acréscimos eleitorais. São os casos de Adriano Diogo,

Arselino Tatto, Devanir Ribeiro, Henrique Pacheco e Ítalo Cardoso. O ex-administrador do Campo Limpo; Vicente Cândido, foi eleito vereador em 1996 e o ex-administrador de São Miguel Paulista; Paulo Teixeira, foi eleito deputado estadual em 1994 e reeleito em 1998. O sucesso político dessas pessoas não é atribuído unicamente ao controle de AR's. Antes disso já possuíam um trabalho local. Mas esse fato atesta a importância política das AR's e também o peso cada vez maior de uma base eleitoral regionalizada na carreira política de um parlamentar.

A importância de se conseguir o controle político de uma Administração Regional está no fato de que as regionais desempenham o papel de uma prefeitura local, com dotação orçamentária própria e obrigações cotidianas que coloca o administrador em contato direto com os moradores do bairro e o poder econômico local.

Entre as atribuições das AR's estão: representar o poder público municipal na área geográfica em que se localiza; fiscalizar o cumprimento das leis, normas, regulamentos e posturas municipais, aprovar o "habite-se", conceder licença para o funcionamento de estabelecimentos comerciais, conservar ruas, praças e jardins e fiscalizar a coleta de lixo realizada pelas empresas permissionárias do sistema.

Com essa gama de atribuições, indicar um administrador regional significa estar bem próximo da população e do poder econômico local com uma vantagem enorme: não há qualquer tipo de fiscalização externa e a população só participa por meio da apresentação de demandas que muitas vezes são feitas diretamente ao vereador.

A nomeação do administrador regional é de responsabilidade exclusiva do prefeito e não se exige qualquer critério técnico para que se ocupe o cargo. O prefeito também decide sobre a ampliação ou diminuição do número de AR's existentes. Geralmente, os prefeitos tem apenas referendado o nome do administrador indicado por um vereador com base eleitoral na região específica ou - como ocorreu no primeiro período da gestão Luiza Erundina - pelo partido governante como forma de acomodar os conflitos internos entre os seus agrupamentos políticas.

O número de AR's e a forma de indicar o administrador são manipulados de acordo com a estratégia política de cada prefeito. Todos os governantes trataram de forma diferenciada essa

questão. No quadro 1 é possível verificar a variação do número de AR's nos governos Reynaldo de Barros, Jânio Quadros, Luiza Erundina e Paulo Maluf.

Quadro 1

número de AR's por gestão 1986-1998

| Prefeito | Nº de AR's |
|----------------------------|------------|
| Mário Covas (1983-1985) | 17 |
| Jânio Quadros (1986-1988) | 33 |
| Luiza Erundina (1989-1992) | 20 |
| Paulo Maluf (1993-1996) | 26 |

Fonte: Biblioteca da Câmara Municipal

O quadro acima demonstra que Jânio Quadros encerrou o seu mandato com 33 AR's, o mesmo número de parlamentares com assento na Câmara Municipal no período. Na gestão Erundina esse número caiu para 20, enquanto Paulo Maluf ampliou para 26.

3. O GOVERNO MALUF (1993-1996) E A FORMAÇÃO DA BASE PARLAMENTAR

3.1. O processo eleitoral

Candidato por uma coligação partidária que incluiu PDS, PL e PTB, Paulo Maluf por pouco mais 1% dos válidos não conseguiu derrotar ainda no primeiro turno o seu principal adversário político, Eduardo Suplicy do PT e os sete demais concorrentes ao cargo de Prefeito da cidade de São Paulo (ver quadro 2).

Quadro 2**Votos válidos para o primeiro turno (1992)**

| CANDIDATO/PARTIDO | VOTAÇÃO TOTAL | EM % |
|----------------------------------|------------------|-------|
| Paulo Maluf (PDS) | 2.036.776 | 48.85 |
| Eduardo Suplicy (PT) | 1.279.231 | 30.69 |
| Aloysio Nunes Ferreira (PMDB) | 537.930 | 12.91 |
| Fábio Feldmann (PSDB) | 243.097 | 5.83 |
| José Maria Eymael (PDC) | 27.627 | 0.67 |
| Valmor Bolan (PRN) | 16.245 | 0.38 |
| Marcílio Duarte (PST) | 12.680 | 0.30 |
| Antonio C. Bellini (PCDN) | 8.859 | 0.21 |
| José Vieira (PMR) | 7.035 | 0.16 |
| TOTAL | 4.169.480 | 100.0 |

Fonte: Folha de São Paulo, caderno Eleições 92, 17 de novembro de 1992.

De um total de nove candidaturas ao Executivo municipal, somente as quatro que se apresentaram em coligações partidárias obtiveram um patamar superior a 5% da votação total. As coligações Boa Sorte São Paulo (PDS, PTB e PL), Partidos do Povo (PT, PSB, PCB e PC do B), Tudo por São Paulo (PSDB e PV) e a coligação entre PMDB e PPS¹⁶.

O PFL, partido que ocupa hoje um lugar privilegiado no cenário político nacional foi impedido de participar das eleições após o TSE julgar ilegal sua convenção e decretar a nulidade de todas as candidaturas registradas pelo partido. O PDT, partido com pouca

¹⁶ PDS - Partido Democrático Social; PTB - Partido Trabalhista Brasileiro e PL - Partido Liberal, PT - Partido dos Trabalhadores; PSB - Partido Socialista Brasileiro, PCB - Partido Comunista Brasileiro e PC do Partido Comunista do Brasil, PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira e PV - Partido Verde, PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro e PPS - Partido Popular Socialista.

expressão política em São Paulo, lançou apenas candidaturas ao legislativo não fazendo parte de qualquer coligação para a disputa ao Executivo municipal.

A reorganização da forças políticas para a disputa do segundo turno se caracterizou por dificuldades enfrentadas pelos dois principais partidos derrotados, o PSDB e o PMDB, na definição sobre quem apoiar. O vereador Walter Feldman¹⁷, que foi candidato a vice na chapa do PSDB, e que havia sido um dos principais opositores à gestão Luiza Erundina, se notabilizando pelas alianças com o grupo malufista no plenário da Câmara Municipal, pregava a neutralidade e se declarava contra um eventual apoio ao candidato do PT.

Por intervenção de suas principais lideranças políticas: Franco Montoro, José Serra e o candidato derrotado Fábio Feldmann, o PSDB acabou declarando apoio a candidatura Suplicy. Ainda hoje os petistas afirmam que o apoio tucano não ultrapassou o limite de um gesto simbólico.

O PMDB, partido que obteve o terceiro melhor desempenho no primeiro turno e estava à frente do governo do Estado, por várias vezes chegou a cogitar apoio a Eduardo Suplicy. Seu próprio candidato derrotado, Aloysio Nunes Ferreira, chegou a declarar simpatia pelo petista, mas apoio não se concretizou. Ferreira e o então governador Luiz Antonio Fleury Filho não assumiram nenhum posicionamento público.

A tão sonhada frente antimalufista, esperança do PT para reverter o quadro apresentado com os resultados do primeiro turno acabou não se concretizando. Por outro lado, Paulo Maluf recebeu adesão de várias personalidades públicas, algumas ligadas ao antigo PCB, que publicaram na imprensa um manifesto¹⁸ intitulado “Pelo Futuro de São Paulo” pedindo a população, sem mencionar o nome do candidato, que optasse por uma pessoa cujas as características se aproximava bastante de Paulo Maluf.

Assim, o segundo turno adquiriu um caráter plebiscitário de escolha entre Paulo Maluf e o PT e não mais entre o bem e o mal como os petistas desejavam. Maluf acabou se elegendo prefeito da cidade de São Paulo com 53% da votação total (ver quadro 3), interrompendo assim um ciclo de sucessivas derrotas eleitorais que vinha se acumulando desde o ano 1986.

¹⁷ Walter Feldman chegou a ser cogitado como um dos nomes para assumir a Secretaria Municipal de Saúde durante a gestão Paulo Maluf.

¹⁸ entre os signatários desse manifesto estavam Jarbas Holanda, Juca Kfourí, Rodolfo Konder, Guiomar Namó de Mello, Mario Chamie, Osmar Santos e Walter Feldmann entre outros.

Quadro 3

Resultados eleitorais do segundo turno (1992)

| CANDIDATO/PARTID O | VOTAÇÃO TOTAL | EM (%) |
|-----------------------|------------------|--------|
| Paulo Maluf (PDS) | 2.805.201 | 52.9 |
| Eduardo Suplicy (PT) | 2.024.922 | 37.6 |
| Branco | 40.672 | 0.76 |
| Nulos | 504.099 | 9.38 |
| Abstenções | 774.359 | 14.41 |

Fonte: Folha de São Paulo, Caderno Eleições 1992, 17 de novembro de 1992

O quadro 3 revela que se compararmos com o desempenho eleitoral de ambos no primeiro turno, os dois candidatos conseguiram ampliar suas votações. Paulo Maluf conseguiu somar mais 768 mil votos, enquanto Suplicy acrescentou 745 mil. Isso pode se atribuir ao fato de os eleitores dos candidatos derrotados no primeiro turno terem se dividido entre Maluf e Suplicy. Além disso, os números evidenciam que não houve empenho dos partidos derrotados em apoiar uma das candidaturas.

Maluf saiu vitorioso com a utilização de uma estratégia de marketing onde se procurou substituir a sua fama de corrupto, arrogante e perdedor para a de um homem afetivo - o logotipo de sua campanha era um coração -, trabalhador e conciliador, que tratava os adversários sem agredi-los na sua individualidade.

Na sua propaganda eleitoral ele reforçou mais o nome de Paulo e deixou o sobrenome Maluf em segundo plano. Um exemplo disso foi jingle de campanha com a seguinte mensagem “São Paulo é Paulo, porque Paulo é trabalhador, São Paulo é Paulo é Maluf sim senhor”. Talvez aqui tenha residido a estratégia de minimizar a visão negativa que o sobrenome Maluf representava. Em eleições anteriores os seus adversários políticos criaram o verbo “malufar” utilizando-o como um sinônimo de “esperteza” ou de desvio de conduta.

Os marketeiros malufistas também pegaram carona na cultura antipartidária. Um dos jingles mais utilizados durante a campanha trazia uma mensagem extremamente antipartidária e procurava preservar o candidato adversário, vejamos: “a gente não tem nada contra o Suplicy, nós não queremos o PT mandando aqui”. Isso se deveu também ao fato de durante a gestão Luiza Erundina ter havido muitos conflitos dela com o partido e, em muitas vezes, a imprensa passava a visão de que o partido atrapalhava a gestão da prefeita. Após a vitória eleitoral, os malufistas desfilaram pela cidade usando adesivos de carros com os seguintes dizeres: “sorria o PT não manda mais aqui”.

3.2. Os vereadores eleitos para a legislatura (1993-1996)

Os resultados eleitorais para o Legislativo revelam que dos mais de vinte partidos que registraram candidaturas para a Câmara Municipal, apenas nove obtiverem sucesso com a eleição de parlamentares.

Os malufistas elegeram 22 vereadores. 14 pelo PDS, 4 pelo PTB e 4 pelo PL. A coligação em torno do candidato petista elegeu quinze parlamentares, sendo 11 do PT, 2 do PSB e 2 do PC do B. A coligação que se formou em torno do candidato tucano conseguiu eleger 6 parlamentares, sendo 5 pela legenda tucana e 1 pelo PV. Por fim, o PMDB se apresentou com uma bancada composta por 12 vereadores (ver quadro 4).

Quadro 4

Bancadas na Câmara Municipal no início da legislatura 1993-1996

| PARTIDO | Nº PARLAMENTARES | (%) |
|---------|------------------|--------|
| PDS | 14 | 25,45 |
| PMDB | 12 | 21,81 |
| PT | 11 | 20,00 |
| PSDB | 05 | 9,10 |
| PTB | 04 | 7,28 |
| PL | 04 | 7,28 |
| PC do B | 02 | 3,63 |
| PSB | 02 | 3,63 |
| PV | 01 | 1,82 |
| TOTAL | 55 | 100,00 |

Fonte: Biblioteca da Câmara Municipal de São Paulo

Os dados revelam que a coligação eleitoral vitoriosa não conseguiu constituir numa maioria parlamentar que proporcionasse ao prefeito eleito uma certa tranquilidade na sua relação com

o Legislativo. Maluf teria que somar apoios além daqueles que foram constituídos na coligação eleitoral que o elegeu. Os malufista somaram 22 parlamentares, fazendo-se necessário buscar pelo menos mais seis aliados para que se chegar aos 28, número que representaria a maioria simples em relação ao total de 55 cadeiras existentes.

Os articuladores de Maluf almejavam atingir uma maioria de $\frac{2}{3}$ dos parlamentares da casa - 37 vereadores. Isso proporcionaria ao Executivo aprovar projetos de mudanças da Lei de Zoneamento ou do Plano Diretor que exigem pelo menos 33 votos ou caso atingisse os 37 votos, propor modificações na Lei Orgânica.

A maioria parlamentar de $\frac{2}{3}$ da casa, serviria também para aprovar ou rejeitar os pareceres do TCM¹⁹ - Tribunal de Contas do Município-, órgão auxiliar da Câmara Municipal, encarregado de fiscalizar as contas do Executivo, que já contava com conselheiros simpáticos ao malufismo, sendo a maioria deles ex-vereadores.

Aparentemente, alcançar uma base governista numericamente sólida não ocorreria com grandes dificuldades. Dos 12 parlamentares eleitos pelo PMDB, oito já haviam declarado apoio a Maluf durante o segundo turno. O vereador Paulo Kobayashi, reeleito pelo PSDB, já havia apoiado Maluf ainda no primeiro turno, o que lhe valeu uma comissão de Ética dentro do partido.

Os dois vereadores reeleitos pelo PSB²⁰ tinham mais afinidade com o malufismo e ambos já haviam sido filiados ao PTB e PDS, além de terem sido colaboradores de Jânio Quadros durante a sua última passagem pela prefeitura.

Com isso, o desejo dos malufistas era de que a oposição ficasse restrita aos vereadores do PT e PC do B que, conjuntamente, totalizavam 13 votos e da maior parte dos 06 parlamentares do PSDB e PV.

A estratégia adotada por Paulo Maluf foi a de atrair individualmente os parlamentares com a formação de uma “Coalizão Fisiológica de Governo”. Para tanto, a principal moeda de troca negociada seria a divisão do controle político das Administrações Regionais entre os

¹⁹ Criado em 1968 através da Lei municipal n.º 7213 de 20 de novembro, o Tribunal de Contas do Município é um órgão auxiliar da Câmara Municipal, cuja a função é a de fiscalizar as contas do Executivo. Composto por cinco conselheiros indicados pelo Executivo e legislativo municipal, o TCM também tem sido alvo de barganha política. Atualmente quatro dos cinco membros do TCM são ex-vereadores indicados por Jânio Quadros, Paulo Maluf e Celso Pitta. Portanto a tarefa de fiscalizar o executivo mais uma vez está comprometida pela troca de favores.

²⁰ trata-se de Alberto Calvo; ex administrador regional da Casa Verde na gestão Jânio Quadros e Ushitaro Kamia um janista que havia dado apoio à gestão Erundina em troca do controle político da AR Vila Maria.

vereadores que iriam formar a base de sustentação governista. Em troca, os vereadores dariam ao prefeito a maioria necessária para que ele não enfrentasse qualquer dificuldade na aprovação de seus interesses junto ao Legislativo, abdicando assim da função de fiscalizar o Executivo e de governar conjuntamente a cidade no que se refere a defesa dos interesses dos cidadãos.

Para que a estratégia governista desse certo, com espaço na máquina pública suficiente para acomodar todos os interessados, logo no início de seu governo, Paulo Maluf aumentou AR's existentes de 20 para 26.

Nas regiões onde houvesse conflitos entre vereadores na disputa por uma mesma AR, a saída adotada seria a de dividir o poder na Regional ou compensar desvantagens com o deslocamento das indicações para outros bairros e mais cargos em creches e postos de saúde localizados próximos as suas bases eleitorais.

Verificaremos um breve perfil dos parlamentares e a área de concentração eleitoral de cada um deles (ver quadros 7, 8, 9 e 10). Isso decorre da necessidade de identificar correspondências entre a regionalização do voto e a disputa por máquina pública local quando da negociação de apoio em troca de cargos no Executivo.

3.3. O perfil eleitoral dos vereadores da coligação malufista

A bancada governista eleita foi composta por muitos vereadores em primeiro mandato (ver quadro 5). Isso se explica em parte pelo fato de a Câmara Municipal ter ampliado o número de cadeiras de 33 vereadores ao final de 1988, para 53 até a legislatura que se encerrou em 1992. Para a legislatura que iniciou em 1993 o número de parlamentares se fixou em 55.

Quadro 5

Bancada eleita pela coligação eleitoral malufista

| Nome vereador | Partido | votação total | Principal distrito em n° de votos | votos no distrito | Peso em % | mandatos |
|-------------------|---------|---------------|-----------------------------------|-------------------|-----------|----------|
| Antonio Sampaio | PDS | 16317 | Santana | 4300 | 26,35 | 7 |
| Alex Freua Neto | PDS | 10944 | Vila Mariana | 3462 | 31,63 | 2 |
| Archibaldo Zancra | PDS | 10485 | Vila Prudente | 5506 | 52,51 | 1 |
| Bruno Feder | PDS | 15165 | Indianópolis | 1561 | 10,29 | 2 |
| Cosme Lopes | PDS | 11469 | Tucuruvi | 2094 | 18,26 | 1 |

| | | | | | | |
|-------------------|-----|-------|---------------|-------|-------|---|
| Hanna Gharib | PDS | 12207 | N S do Ó | 2596 | 21,27 | 1 |
| Manoel Sala | PDS | 14366 | Vila Prudente | 4904 | 34,14 | 1 |
| Mário Dias | PDS | 14920 | Santo Amaro | 4097 | 27,46 | 1 |
| Miguel Colassuono | PDS | 33042 | Jd Paulista | 3584 | 10,85 | 1 |
| Oswaldo Sanches | PDS | 18111 | Itaquera | 1429 | 7,89 | 2 |
| Oswaldo Gianotti | PDS | 11975 | Ipiranga | 6044 | 50,47 | 3 |
| Wadih Mutran | PDS | 21370 | Vila Maria | 13845 | 63,85 | 1 |
| Walter Abrão | PDS | 19272 | Casa Verde | 4914 | 25,50 | 2 |
| Marcos Cintra | PDS | 31023 | Jd Paulista | 4548 | 14,66 | 1 |
| Antonio Paiva | PL | 13685 | Tatuapé | 7177 | 52,44 | 1 |
| Aurélio Nomura | PL | 10925 | Bosque Saúde | 2344 | 21,46 | 1 |
| Gilberto Kassab | PL | 13411 | Guaianazes | 1223 | 9,12 | 1 |
| Viviane Ferraz | PL | 18310 | N S do Ó | 10752 | 58,72 | 2 |
| Almir Guimarães | PTB | 13707 | Ipiranga | 3805 | 27,76 | 3 |
| Brasil Vita | PTB | 15263 | Butantã | 2497 | 16,36 | 7 |
| Edvaldo Estima | PTB | 14464 | Cap Socorro | 6729 | 46,52 | 1 |
| Emílio Meneghini | PTB | 16848 | Vila Formosa | 9037 | 53,64 | 1 |

Fonte: TRE-SP. Mapas dos resultados eleitorais de 1992

O fato de 11 vereadores, de um total de 22, estarem em primeiro mandato não significava que eram inexperientes em atividades políticas. Miguel Colassuono já havia sido prefeito entre agosto de 1973 e abril de 1974, após isso colaborou com Paulo Maluf quando Governador do Estado. Archibaldo Zancra e Hanna Garib já estiveram à frente de administrações regionais. Zancra foi administrador Regional da Vila Prudente na gestão Jânio Quadros e Garib, nesse mesmo período, dirigiu as regionais Sé e Freguesia do Ó.

Antônio Paiva já havia sido chefe de gabinete do deputado federal Ricardo Izar e coordenador, por vários, anos da Sociedade Amigos de bairro do Tatuapé. Cosme Lopes é aliado político, e primo, do deputado estadual Conte Lopes. Manoel Sala já havia sido deputado estadual e possui forte influência junto as Sociedades Amigos de Bairro da regiões de Sapopemba e Vila Prudente.

Emílio Meneghini, Edivaldo Estima e Gilberto Kassab são empresários. Meneghini foi Diretor da Vega-Sopave, empresa que detém boa parte dos serviços de coleta de lixo na cidade.

Estima é empresário so setor de comércio de borracha e materiais de construção na Capela do Socorro e Kassab atua no ramo da construção civil.

Mário Dias é médico e Diretor da Santa Casa de Santo Amaro. Mutran é empresário do setor imobiliário, porém é mais conhecido na Vila Maria como “o vereador das ambulâncias”, por colocar uma frota particular de ambulâncias a disposição do seus eleitores há mais de 10 anos. Aurélio Nomura é filho de um ex-deputado estadual com grande prestígio na comunidade japonesa. Alex Freua Neto foi Secretário na gestão Jânio Quadros e concentrou seus votos na região de Vila Mariana.

Os vereadores mais antigos, Brasil Vita, com base eleitoral no Butantã e Antônio Sampaio, com base eleitoral em Santana/Tucuruvi, são ligados à diversas Sociedades Amigos de Bairros e já controlaram regionais. Janista histórico, Vita já foi Prefeito de São Paulo entre 22 e 28 de agosto de 1973²¹. Sampaio, quando presidente da Câmara Municipal, assumiu diversas vezes a prefeitura em função dos pedidos de licença do prefeito Jânio Quadros e de seu vice: o deputado estadual Arthur Alves Pinto.

Osvaldo Sanches foi reeleito com apoio das Igrejas Renascer e Universal o que lhe proporcionou uma boa votação, principalmente no anel periférico da cidade. Walter Abrão, também com votação bastante dispersa, foi reeleito se utilizando do prestígio de jornalista esportivo na TV. Osvaldo Gianotti , Bruno Feder e Almir Guimarães são empresários. Gianotti já foi administrador regional do Ipiranga na gestão Reynaldo de Barros e possui grande base eleitoral no bairro. Almir Guimarães é proprietário do jornal “A Gazeta do Ipiranga” e possui vínculos com as SAB’s da região e teve nos distritos do Ipiranga e Bosque da Saúde quase 50% de sua votação em 1992. Bruno Feder possui uma empresa na região do Jabaquara.

José Viviane Ferraz diz ter começado sua carreira política por influência de seu pai que foi prefeito na cidade de Cachoeira Paulista. Ferraz é advogado e diz que atualmente tem prestado serviços assistência jurídica para as famílias da Freguesia do Ó, bairro onde conseguiu obter o seu melhor desempenho eleitoral.

²¹ ver jornal Gazeta Mercantil, 05 de janeiro de 1999, caderno Grande São Paulo, pág. 01 - “São Paulo: 47 administradores e um século de prefeitura”

3.4. O perfil eleitoral dos vereadores da coligação tucana

Dos seis parlamentares eleitos pelo PSDB/PV, apenas uma vereadora estava exercendo o primeiro mandato. Ela iniciou sua carreira política por intermédio dos meios de comunicação e pela vinculação aos movimentos feministas. O perfil eleitoral dispersivo apresentado pela bancada tucana dificultou a ação do malufismo no sentido de buscar apoio incondicional ao seu governo (ver quadro 6).

Quadro 6 - Bancada eleita pela coligação PSDB-PV

| Nome vereador | Partido | votação total | Principal distrito em nº de votos | Votos distrito | Peso em % | Mandatos |
|----------------------|---------|---------------|-----------------------------------|----------------|-----------|----------|
| Arnaldo Madeira | PSDB | 23601 | Perdizes | 2884 | 12.21 | 3 |
| Éder Jofre | PSDB | 14565 | Casa Verde | 887 | 6.08 | 2 |
| Marcos Mendonça | PSDB | 14582 | Jardim Paulista | 2335 | 16.01 | 3 |
| Paulo Kobayashi | PSDB | 32090 | Bosque Saúde | 3733 | 11.63 | 2 |
| Zulaiê Cobra Ribeiro | PSDB | 22620 | Indianópolis | 1759 | 7.78 | 1 |
| Roberto Trípoli | PV | 19705 | Perdizes | 4189 | 21.26 | 3 |

Fonte: TRE-SP. Mapas dos resultados eleitorais de 1992.

A bancada da coligação PSDB/PV possui maior densidade eleitoral em bairros de classe média. Isso se comprova pelo fato de quatro vereadores terem tido melhor desempenho eleitoral em distritos como: Perdizes, Indianópolis e Jardim Paulista e também por parlamentares como Zulaiê Cobra Ribeiro, Roberto Trípoli, Arnaldo Madeira e Marcos Mendonça terem maior inserção nos setores intelectual e cultural.

Eder Jofre, que já havia sido vereador pelo PDS, foi o que teve votação mais homogênea pelos distritos da cidade. Talvez isso se explique pelo fato dele ter ficado durante longo tempo na mídia como campeão mundial de boxe.

Paulo Kobayashi é o parlamentar mais antigo e já exerceu mandatos de deputado estadual. Junto com Walter Feldmann e Arnaldo Madeira desempenharam o papel de articuladores da oposição ao governo Erundina.

3.5. O perfil dos vereadores da coligação PT-PSB e PC do B, e o impacto eleitoral do controle de AR's durante a gestão Luiza Erundina.

Com um total de 15 parlamentares, a bancada eleita pela coligação que se formou em torno da candidatura Eduardo Suplicy do PT se apresenta com um perfil bem diversificado. Oscila entre lideranças de movimentos sociais, antigos aliados do ex-prefeito Jânio Quadros e professores universitários com sólida inserção na classe média.

Há também muitos que já passaram pelo Poder Executivo, principalmente durante a gestão Luiza Erundina. A maioria são vereadores reeleitos para o segundo mandato (ver quadro 7). Muitos desses vereadores também tiveram influência política sobre as administrações regionais durante a gestão Erundina.

Quadro 7
Bancada eleita pela coligação PT-PSB-PC do B

| Nome vereador | Partido | votação total | Principal distrito em nº de votos | votos no distrito | Peso em % | nº de mandatos |
|------------------|---------|---------------|-----------------------------------|-------------------|-----------|----------------|
| Adriano Diogo | PT | 22383 | Itaquera | 3786 | 16.91 | 2 |
| Aldaíza Sposati | PT | 10522 | Perdizes | 1367 | 12.99 | 1 |
| Arselino Tatto | PT | 18343 | Cap do Socorro | 10370 | 56.53 | 2 |
| Chico Witaker | PT | 22008 | Pinheiros | 2016 | 9.16 | 2 |
| Devanir Ribeiro | PT | 16687 | Itaquera | 4526 | 27.12 | 2 |
| Henrique Pacheco | PT | 12549 | Pirituba | 5677 | 45.24 | 2 |
| Ítalo Cardoso | PT | 13788 | Cid. Ademar | 4314 | 31.29 | 2 |
| José Mentor | PT | 13530 | Bosque Saúde | 4626 | 34.19 | 2 |
| Maurício Faria | PT | 10535 | Santana | 1145 | 10.87 | 2 |
| Odilon Guedes | PT | 9833 | Jabaquara | 1263 | 12.84 | 1 |
| Teresa Lajolo | PT | 11911 | N S do Ó | 2978 | 25.00 | 3 |
| Ana Martins | PC do B | 13879 | Erm Matarazzo | 4584 | 33.03 | 1 |
| Vital Nolasco | PC do B | 11504 | Campo Limpo | 2395 | 20.82 | 2 |
| Alberto Calvo | PSB | 12640 | Casa Verde | 6944 | 54.94 | 2 |
| Ushitaro Kamia | PSB | 24717 | Tucuruvi | 11831 | 47.87 | 2 |

Fonte: TRE-SP mapas com os resultados eleitorais de 1992

O grande peso do distrito eleitoral na votação dos vereadores eleitos pela coligação liderada pelo PT pode ser atribuído a diversos motivos dependendo da inserção social de cada um. Adriano Diogo e Devanir Ribeiro possuem vínculos históricos com comunidades de base e

movimentos sociais na região leste. Diogo e Devanir também tiveram aliados à frente das AR's Penha, Itaquera e Vila Prudente. Nota-se que no caso ambos o melhor desempenho eleitoral ocorreu em Itaquera.

Aldaíza Sposati, Francisco Withaker e Odilon Guedes possuem inserção no meio intelectual. Guedes é professor universitário e foi presidente do Sindicato dos Economistas. Aldaíza é professora universitária, assistente social e foi durante os dois primeiros anos da gestão Erundina Secretária das Administrações Regionais.

Whitaker coordena a área de ação e formação política das comunidades eclesiais de base e é considerado uma pessoa da confiança do ex-cardeal Dom Paulo Evaristo Arns. O perfil desses três vereadores pode justificar uma maior inserção eleitoral em distritos de classe média conforme demonstra o quadro anterior.

Arselino Tatto tem vínculos com as comunidades da Capela do Socorro e possui uma grande inserção junto aos movimentos de moradia local. Um dos irmãos de Arselino comandou a AR local durante todo o governo Erundina. O vereador Ítalo Cardoso teve um aliado político dirigindo AR de Santo Amaro. Ambos possuem como principal distrito eleitoral os distritos em que tiveram seus aliados à frente das Regionais. No caso de Cardoso o bairro onde obteve melhor desempenho foi o de Cidade Ademar.²²

Na região Oeste, Tereza Lajolo e Henrique Pacheco possuem influência junto aos movimentos moradia e tiveram aliados dirigindo AR's locais na gestão petista. Pacheco controlou as AR's Pirituba e Perus. Lajolo teve seu ex-marido à frente da AR Freguesia do Ó. Ambos conseguiram nesses bairros os seus melhores desempenhos eleitorais.

José Mentor foi deputado estadual, e sua base eleitoral localiza-se principalmente na região sudeste, nos bairros do Ipiranga e Bosque da Saúde. Mentor também tem grande influência sobre os movimentos de moradia. Apesar de não ter controlado AR's, obteve nos bairros do Bosque da Saúde e Ipiranga quase 75% de sua votação.

O vereador Maurício Faria tem sua atividade parlamentar voltada para as questões mais gerais da cidade, principalmente aquelas em torno do planejamento urbano e da qualidade de vida. Talvez por isso a sua votação se diluiu entre todos distritos. Faria, foi líder do governo

²² este bairro fazia parte da AR de Santo Amaro controlada por Ítalo Cardoso durante a gestão Erundina.

Erundina na Câmara Municipal e é um aliado político de José Genoíno. Seus melhores distritos foram Santana, N. S. do Ó, Butantã e Perdizes.

Os dois vereadores eleitos pelo PC do B nunca tiveram passagem pelo Executivo e nem indicaram aliados para cargos na administração pública. A eleição de ambos resultou de uma estratégia de lançar candidatos com forte potencial de voto em regiões onde o partido possui trabalho junto aos movimentos sociais. Anna Martins concentrou-se na região leste obtendo seu melhor desempenho no distrito de Ermelino Matarazzo com 33.03% de sua votação. Vital Nolasco priorizou a região sul, obtendo nos distritos de Campo Limpo e Capela do Socorro desempenhos quase semelhantes, 20.82 e 20.09% de sua votação respectivamente.

Os dois eleitos pelo PSB apresentam um perfil diferente dos vereadores do PT e PC do B. Ushitaro Kamia é proprietário de uma rede de supermercados nos bairros de Santana e Tucuruvi e foi um aliado político do ex-prefeito Jânio Quadros. Durante a gestão Erundina, mesmo estando filiado ao PTB, Kamia se aproximou do governo em troca do controle da AR Vila Maria, tendo com isso que deixar a legenda Petebista. A ex-prefeita Erundina intermediou o seu ingresso no PSB. Foi o vereador mais votado da coligação e obteve no distrito do Tucuruvi 11831 votos, o que representou 47.87% de sua votação total. Apenas os votos conquistados no Tucuruvi o elegeira pois os três últimos parlamentares eleitos pela coligação obtiveram menos de 11 mil votos.

Alberto Calvo também foi um aliado político do ex-prefeito Jânio Quadros. Formado em medicina, ele atende graciosamente, em dias específicos da semana, vários moradores do bairro, fato que lhe permite possuir um cadastro com quase cem mil pessoas ao qual já prestou atendimento.

Ao aproximar-se do governo, Alberto Calvo conseguiu um tratamento diferenciado em relação as demandas na área de saúde. Numa importante votação sobre o pedido de cassação da prefeita ele se ausentou do plenário. Com isso, Calvo teve que deixar o PDS, partido ao qual era filiado e ingressar no PSB, também por intermédio da ex-prefeita Erundina. O bairro de Casa Verde, onde Calvo já havia sido administrador regional na gestão Jânio Quadros, representou 54.94% de seu desempenho eleitoral.

Aqui encontramos evidências de que o controle das AR's pode ter contribuído com a regionalização dos votos de vereadores eleitos. Destaca-se os casos dos vereadores Ushitaro

Kamia com 47.87% de seus votos no distrito do Tucuruvi, Arselino Tatto com 56.53% na Capela do Socorro e Henrique Pacheco com 45.24% em Pirituba.

3.6. O perfil da bancada eleita pelo PMDB

A bancada eleita pelo PMDB se divide em três características distintas: 1) vereadores vinculados as sociedades amigos de bairros; 2) comunicadores eleitos por prestígio pessoal em programas de rádio e televisão e 3) continuadores de experiências políticas da família. Era a bancada da qual se esperava a menor coesão entre os parlamentares. Durante a gestão Luiza Erundina alguns vereadores se alternavam entre votar a favor ou contra o governo (ver quadro 8).

quadro 8

parlamentares eleitos pelo PMDB

| Nome vereador | votação total | Principal distrito em nº de votos | Votos no distrito | peso em % | mandatos |
|---------------------|---------------|-----------------------------------|-------------------|-----------|----------|
| Avanir Duran | 12617 | Erm Matarazzo | 3560 | 28.22 | 2 |
| Antonio Caruso | 24915 | Cap Socorro | 10567 | 42.41 | 2 |
| Dalmo Pessoa | 13054 | Penha | 1829 | 14.01 | 1 |
| Darcio Arruda | 12165 | Santana | 732 | 6.02 | 1 |
| Faria Lima | 10731 | Indianópolis | 980 | 9.13 | 1 |
| Gilberto Nascimento | 38697 | Jaçanã | 2554 | 6.60 | 2 |
| Guilherme Gianetti | 19103 | Guaianazes | 10021 | 52.46 | 2 |
| Joogi Hato | 14178 | Bosque Saúde | 2549 | 17.98 | 3 |
| Lídia Corrêa | 19561 | Pirituba | 4956 | 25.34 | 2 |
| Murilo A. Alves | 13609 | Perdizes | 1075 | 7.90 | 1 |
| Nello Rodolfo | 40167 | Itaquera | 3210 | 7.99 | 1 |
| Zé Índio | 13063 | Moóca | 4874 | 37.31 | 2 |

Fonte: TRE-SP, mapas com os resultados eleitorais de 1992

Devido ao tamanho da bancada eleita, os vereadores peemedebistas passaram a ser “as meninas dos olhos” de Paulo Maluf. Atrair parte dessa bancada era fundamental na estratégia malufista de operar uma maioria no Legislativo.

Avanir Duran Galhardo é advogado e possui inserção junto as Associações de Moradores dos bairros de Itaquera, Ermelino Matarazzo e São Miguel Paulista. Peemedebista histórico,

Galhardo já havia sido vereador entre os anos de 1983-1988. Durante a gestão Fleury, após um acordo entre o Governador e o Prefeito Paulo Maluf, Galhardo foi designado Secretário Estadual de Administração para evitar que ele disputasse a indicação de Conselheiro do TCM com o também peemedebista Antônio Caruso, indicado por Maluf.

Antônio Carlos Caruso é advogado e empresário da ramo imobiliário. Possui forte inserção junto as Sociedades Amigos de Bairros nos distritos de Capela do Socorro, Campo Limpo, Santo Amaro e Cidade Ademar. Ambos os distritos foram responsáveis por quase 75% do total de sua votação. Com isso, Caruso se credenciava a conseguir o controle de uma AR.

No caso de Guilherme Gianetti, sua família controla a Sociedade de Amigos Bairros em Guaianazes desde que ela foi fundada por seu avô nos anos 50. Uma das principais ruas do bairro de Guaianazes leva o nome da família Gianetti. O bairro contribuiu com 52.46% de sua votação total. Se acrescentarmos um distrito adjacente, o de Itaquera, o percentual obtido por Gianetti alcança 70%, o que já teria lhe garantido, com folga, a eleição para vereador dentre os candidatos de seu partido.

José Índio também trabalha com as questões demandadas pelas Sociedades Amigos de Bairro de seu principal distrito eleitoral, a Moóca. Índio obteve nesse distrito 37.31% de sua votação. Opositorista ferrenho da gestão Erundina, Índio despontava como um potencial aliado malufista e o nome mais forte para controlar a AR da Moóca.

A vereadora Lídia Corrêa também atua junto as Associações de Moradores. Militante do grupo quercista MR-8, tem uma atuação marcadamente pragmática no sentido de alcançar benefícios para sua base eleitoral mesmo não se apresentando como componente da bancada governista do PMDB.

A votação obtida por Corrêa em 1992 concentrou maior número de eleitores nos seguintes bairros: N S do Ó (25.34%), Guaianazes (7.18%), Itaquera (5.65%), Casa Verde (5.17%) e Ipiranga (5.00%). A estrutura organizativa do MR-8 pode ser o elemento responsável por essa dispersão eleitoral em bairros com grande problemas no setor de habitação.

Dalmo Pessoa, Dárcio Arruda, Murilo Antunes Alves e Nello Rodolfo representam o time de comunicadores do PMDB. Dalmo é comentarista esportivo da rádio Bandeirantes há vários anos, já trabalhou em programas esportivos de TV e exerceu um mandato de deputado

estadual. Murilo foi comentarista do jornal “meio dia” da TV Record, popularmente conhecido como “o jornal da tosse”. Desse programa jornalístico também surgiram para o mundo da política o falecido deputado estadual Hélio Ansaldo e o atual deputado federal Arnaldo Faria de Sá. Dárcio Arruda, além de já ter apresentado programas jornalísticos nas TV’s Globo e Bandeirantes, é Delegado da Polícia Militar. Nello Rodolfo, o vereador mais votado nas eleições de 1992, tem um programa na Rádio Globo com grande audiência junto a população de baixa renda.

O fato de serem comunicadores talvez explique a grande dispersão dos votos desses vereadores. Nello Rodolfo teve no distrito de Itaquera a sua maior votação com 7.99% de seu total. Dalmo Pessoa alcançou no bairro da Penha o seu melhor desempenho com 14.01% e no Itaim Paulista o seu pior desempenho com 0.47%. Murillo Antunes Alves obteve no Jardim Paulista a sua maior quantidade de votos com 7.64% e no Itaim Paulista o seu pior desempenho com 0.10%. Dárcio Arruda obteve em Santana o seu melhor desempenho com 6.02% dos seus votos enquanto alcançou no Itaim Paulista a sua menor votação, 0.38%.

Um dado curioso sobre o desempenho eleitoral dos comunicadores é que entre os radialistas a melhor votação é verificada nos bairros mais periféricos. Os que possuem programas de TV aglutinam mais eleitores em bairros de classe média, como são os casos de Murilo Antunes Alves no Jardim Paulista e Dárcio Arruda em Santana. Paralelamente, o melhor desempenho do radialista Nello Rodolfo foi em Itaquera e o de Dalmo Pessoa na Penha. Tanto Dárcio como Murilo apresentavam programas jornalísticos. Rodolfo e Dalmo trabalhavam com programas populares e esportivos, respectivamente.

Gilberto Nascimento é Pastor da Igreja Assembléia de Deus, Delegado da Polícia Militar e mantém um programa na Rádio Evangélica Morada do Sol. A questão religiosa pode ser uma variável explicativa para a dispersão de seu eleitorado. Nascimento teve melhor desempenho nos bairros que formam o anel periférico da cidade e onde reside a população mais carente, Jaçanã (6.60%); Guaianazes (6.58%); Capela do Socorro (5.95%). O seu pior desempenho foi no Jardim Paulista e em Pinheiros com, respectivamente, 0.74% e 0.78% de seu total de votos. Os vereadores Paulo Roberto Faria Lima e Jooji Hato são continuadores de experiências políticas familiares. Faria Lima é sobrinho de um ex-prefeito da cidade do qual utiliza o sobrenome. Hato que já teve um deputado federal em sua família, trabalha muito com relações

de natureza clientelística e ainda pesa para si o componente político de representar a colônia japonesa. No cardápio de serviços oferecidos por Hato aos seus eleitores estão: passagens de ônibus, remoção de corpos e dinheiro emprestado²³.

3.7. A construção da maioria governista

Os malufistas sabiam que para além de negociar a maioria governista entre os vereadores que tomariam posse, era necessário ganhar alguns embates que ainda ocorreriam na legislatura que estava se encerrando. O principal seria a votação do orçamento relativo ao ano de 1993, ainda enviado pela prefeita Erundina e que seria executado por Maluf.

Um dos entraves existentes na nova proposta orçamentária era o grau de liberdade do prefeito em fazer remanejar verbas entre as secretarias. Durante todos orçamentos do período Erundina, a equipe de governo da prefeita solicitou ao Legislativo que permitisse um remanejamento de verbas orçamentárias de até 10%.

A oposição, capitaneada pelos malufistas e peemedebistas, com maioria na Câmara durante todo o período de governo petista, fixou uma margem de manobra orçamentaria de no máximo 1%.

A bancada do PDS que sempre votou contrariamente ao pedido da prefeita passou a apoiá-la, já a bancada petista que até então tinha acompanhado a prefeita em todas as solicitações semelhantes, apoiava um texto substitutivo elaborado por Arnaldo Madeira do PSDB, onde se limitava a margem de remanejamento em 1%.

O pedido da prefeita coincidiu com o interesse de Maluf. A Câmara²⁴ aprovou a alteração no remanejamento de verbas de 1 para 10%. Esse fato já sinalizava que Paulo Maluf, mesmo ainda não empossado, conquistava sua primeira vitória no Legislativo.

A contradição no comportamento das bancadas parlamentares nessa votação pode ser verificado em declarações dadas pelos líderes do PT e do PDS. Sobre o fato de não ter apoiado propostas semelhantes que seriam executadas por Luiza Erundina, o líder do PDS, Walter Abrão, se referiu ao governo petista da seguinte forma: *a atual administração não merecia confiança. Tínhamos que dar poder a Câmara para fiscalizar.*²⁵

²³ Ver Shopping News, “Os aladins da Câmara Municipal”, pág. 12, 12 de dezembro de 1995.

²⁴ ver Folha de São Paulo, “PMDB e PSDB votam orçamento pró-Maluf”, 16 dezembro de 1992, pág. 3

²⁵ declaração dada ao jornal Folha de São Paulo, 10 de dezembro de 1992, Caderno São Paulo, pág. Especial B-2, “Malufistas tentam orçamento mais livre para o ano de 1993”.

Ao ver o substitutivo de Arnaldo Madeira ser derrotado, e com isso o novo prefeito ficar autorizado a remanejar livremente até 10% do total do orçamento aprovado, o líder petista Maurício Faria, referiu-se a Paulo Maluf declarando que: *com 10% é o mesmo que passar um cheque em branco para o Prefeito.*²⁶

Aprovado o orçamento, a próxima costura política de Paulo Maluf era evitar um racha na sua base parlamentar por ocasião da disputa pela presidência da Câmara Municipal. Velhas raposas políticas da casa, como os vereadores João Brasil Vita e Antônio Sampaio, saíram à frente numa articulação propondo a divisão do comando da Mesa de acordo com o tamanho proporcional das bancadas partidárias. Com essa proposta o PDS ficaria com a presidência da Casa por possuir o maior número de vereadores.²⁷

Com acordo costurado, Paulo Maluf além de se defrontar com um Legislativo bastante favorável ao seu governo, conseguiu também o controle das Comissões Permanentes. A composição desses órgãos também obedece a proporcionalidade das bancadas. Existem sete Comissões Permanentes: Constituição e Justiça, Finanças, Política Urbana, Educação e Cultura, Saúde e Trabalho, Trânsito e Administração Pública. Cabe a essas comissões a análise de todos os projetos apresentados, antes que sejam enviados ao plenário. Um parecer contrário impede a tramitação do projeto.

A Comissão de Constituição e Justiça é por onde se passa inicialmente qualquer projeto. Se ela declarar a inconstitucionalidade, o projeto só continuará tramitando caso o plenário derrube o veto. Após passar pela Comissão de Constituição e Justiça o projeto será enviado para a Comissão específica ao seu conteúdo temático.

A formação de maioria parlamentar não decorre apenas da necessidade de se articular para o plenário. O controle estratégico de algumas comissões, principalmente a de Constituição e Justiça, torna-se peça chave. Durante a gestão Maluf, as comissões de Constituição e Justiça e a de Finanças foram presididas por vereadores governistas.

A estratégia malufista colocava como objetivo principal reduzir ao máximo o tamanho da oposição. Mesmo sabendo dessa estratégia, o PT aceitou a proposta de proporcionalidade na

²⁶ declaração dada a Folha de São Paulo, 16 de dezembro de 1992, Caderno Cotidiano, pág. 3-4 “PMDB e PSDB votam orçamento pró-Maluf”.

²⁷ Proposta semelhante durante a gestão do PT foi rechaçada pelos malufistas. Eduardo Suplicy foi eleito presidente da Câmara em 1989, numa conjuntura política onde o PSDB ainda não fazia tantas restrições aos petistas. Os tucanos ficaram com presidência mesmo com o PT tendo o maior número de vereadores.

divisão da Mesa Diretora fazendo parte da chapa encabeçada por Antônio Sampaio. O objetivo dos petistas era obter trunfos políticos para exercer mais eficientemente o seu papel de oposição por dentro da estrutura institucional.

4. Impactos da Coalizão Fisiológica de Governo na Gestão Maluf e para os vereadores

A posse dos vereadores ocorreu com apenas uma alteração nas bancadas eleitas. O vereador Marcos Cintra assumiu a Secretaria Municipal de Planejamento deixando a sua vaga para o suplente Vicente Viscome do PDS; empresário do setor de carros usados com base eleitoral fortemente concentrada nos bairros da Moóca e Vila Formosa. Nesses distritos, Viscome obteve quase 60% de sua votação. Vicente Viscome surgia no cenário político disputando Regionais da Moóca e Aricanduva/Vila Formosa.

A estratégia malufista em ampliar o número de AR's veio exatamente no sentido de minimizar possíveis conflitos na sua base de sustentação. Maluf tinha que contemplar os interesses de 36 dos 55 vereadores da casa, se excluirmos 11 parlamentares do PT, 5 do PSDB, 1 do PV e 2 do PC do B. O grupo malufista logo identificou quais vereadores exigiriam Regionais em troca de apoio no parlamento.

Se encaixaram nesse perfil os parlamentares cuja a origem eleitoral é extremamente regionalizada e com fortes vínculos com Associações de Moradores, Sociedades Amigos de bairro e empresariado local. Os vereadores com perfil eleitoral mais disperso que não conseguissem o controle de alguma Administração Regional, ganharia um outro tipo de tratamento como indicações em creches, delegacias municipais de ensino e no setor de saúde. Foram os casos de religiosos e comunicadores

Os comunicadores possuem um eleitorado mais disperso com demandas mais fragmentadas. Um atendimento diferenciado em alguns órgãos públicos poderia resolver os problemas dos eleitores sem que se fizesse necessário ao vereador desfrutar do controle de uma Regional. Os religiosos possuem estrutura de apoio bem organizada e distribuída pela cidade não dependendo fundamentalmente do controle de uma Regional para o sucesso da carreira eleitoral. Além disso, necessitam de manter boas relações com a prefeitura para evitar

problemas quanto as reclamações dos moradores sobre o barulho causado pelas atividades de suas igrejas nas proximidades de áreas residenciais.

Inicialmente, não obtiveram o controle de AR's os vereadores Walter Abrão do PDS, Gilberto Nascimento, Nello Rodolfo, Murilo Antunes Alves e Jooji Hato do PMDB. Hato, por ser médico, se interessou mais por influência no setor de saúde. A resistência ao malufismo no PMDB ficou restrita a três vereadores: Avanir Galhardo, Lídia Corrêa e Dalmo Pessoa. Maluf atraiu 75% da bancada peemedebistas.

No PDS, vereadores cuja base eleitoral é formada em sua maioria por eleitores de classe média tiveram o controle de AR's Marcos Cintra mesmo assumindo uma Secretaria de Governo também obteve o controle de uma Regional dividindo-a com Antonio Paiva do PL. O mesmo fato ocorreu com Miguel Colassuono. Com votação concentrada nos bairros de Indianópolis e Jardim Paulista, Colassuono dividiu o controle de uma regional no extremo leste da cidade com Vicente Viscome.

Restava ainda resolver algumas questões entre vereadores que disputavam uma mesma regional e negociar com os parlamentares que não teriam AR's algum tipo de compensação. Foram os casos de Ushitaro Kamia, Almir Guimarães e Vicente Viscome.

Frágil politicamente na disputa pela AR Santana/Tucuruvi com Antônio Sampaio e também pela AR Vila Maria com Wadih Mutran, Kamia conseguiu tratamento diferenciado junto à prefeitura e prioridade no atendimento de suas questões²⁸. Almir Guimarães, com base eleitoral no Ipiranga, viu a AR daquele bairro cair nas mãos de Osvaldo Gianotti. Guimarães foi remanejado para um outro extremo da cidade, controlando as AR's de Pirituba e Perús.

AR da Penha ficou com Antônio Paiva. A AR Moóca com Zé Índio e a de Aricanduva/Vila Formosa com Emílio Meneghini. Por ser suplente na vaga de Marcos Cintra, Vicente Viscome teve que se contentar com um remanejamento para o bairro de São Matheus. O quadro a seguir demonstra como se loteou as regionais entre os vereadores governistas e as suas respectivas votações na área de abrangência da AR.

²⁸ Kamia indicou funcionários para a Anhembi Turismo e Cemitérios da cidade. Ver Diário Popular, "lista revela loteamento político em 24 cemitérios", 18.01.99. pág. 08.

Quadro 9
divisão das 26 AR's entre os vereadores no início da gestão Maluf

| Administração Regional | vereador partido | nº de votos na área em 1992 | (%) sobre votação total |
|------------------------|-------------------------|-----------------------------|-------------------------|
| Aric/Vila Form | Emilio Meneghini PTB | 12801 | 76.28 |
| Butantã | Brasil Vita PTB | 2497 | 16.36 |
| Campo Limpo | Edivaldo Estima PTB | 3464 | 23.95 |
| Cap Socorro | Antonio Caruso PMDB | 10567 | 42.41 |
| Casa Verde | Alberto Calvo PSB | 6944 | 54.94 |
| Erm Matarazzo | Marcos Cintra – PDS | 442 | 1.42 |
| Freg do Ó | Viviane Ferraz PL | 10752 | 58.72 |
| Guaianazes | Guilherme Gianetti PMDB | 10021 | 52.46 |
| Ipiranga | Oswaldo Gianotti PDS | 6044 | 50.74 |
| Itaquera | Guilherme Gianetti PMDB | 3205 | 16.78 |
| Jabaquara | Faria Lima PMDB | 455 | 4.24 |
| Jaçanã | Cosme Lopes PDS | 1629 | 14.20 |
| Lapa | Oswaldo Sanches PDS | 354 | 1.86 |
| Mooca | Zé Índio PMDB | 4874 | 37.31 |
| Penha | Toninho Paiva PL | 7177 | 58.27 |
| Perus | Almir Guimarães PTB | 1045 | 7.62 |
| Pinheiros | Darcio Arruda – PMDB | 320 | 2.63 |
| Pirituba | Almir Guimarães PTB | 1045 | 7.62 |
| Santana/Tucuruvi | Antonio Sampaio – PDS | 6134 | 37.59 |
| Santo Amaro | Mário Dias – PDS | 4097 | 27.46 |
| São Matheus | Vicente Viscome – PDS | 247 | 2.47 |
| São Miguel Pta | Miguel Colassuno – PDS | 576 | 1.74 |
| Sé | Hanna Garib – PDS | 835 | 6.85 |
| Vila Maria | Wadih Mutran – PDS | 13645 | 63.85 |
| Vila Mariana | Alex Freua Neto – PDS | 3462 | 31.63 |
| Vila Prudente | Archibaldo Zancra PDS | 7508 | 71.60 |

Fontes: pesquisa junto à Câmara Municipal e jornal Gazeta Mercantil “Câmara vira pátio dos Milagres”, 03 de abril de 1995, pág. a-8,

Feita a barganha, restava a Maluf aguardar que o acordo resultasse num futuro promissor na sua relação com o Legislativo. No decorrer da legislatura houveram algumas alterações nas bancadas motivadas por falecimentos e pelo fato de alguns parlamentares terem sido eleitos deputados Estadual e Federal no ano de 1994. Esses foram os principais motivos que

ocasionaram algumas mudanças no controle político das AR's entre os vereadores, fato que veremos na seção seguinte.

4.1. Mudam-se alguns personagens sem que se altere a força governista

Com o resultado do processo eleitoral de 1994 algumas mudanças significativas ocorreram na composição das bancadas e no controle de AR's. Apesar de ter perdido dois vereadores situacionistas filiados ao oposicionista PSB, Maluf continuou tendo sua oposição restrita ao PT e PC do B, e viu importantes parlamentares do PSDB deixar o Legislativo municipal rumo à Câmara Federal e Assembléia Legislativa..

PT e PSDB foram do lado oposicionista, os partidos que mais sofreram alterações nas suas bancadas. No PT, nenhum vereador deixou a casa, mas o fato de os “neo-malufistas” do PSB terem se tornado respectivamente deputado estadual e federal, fez a bancada petista crescer em mais dois parlamentares. Kamia e Calvo haviam sido eleitos vereador em coligação com o PT no ano de 1992.

Assumiram mandato na bancada petista os vereadores Sérgio Rosa e José Eduardo Martins Cardozo. Ambos haviam tido votações dispersa e no caso de Cardozo, uma votação um pouco mais concentrada nas regiões de classe média. Sérgio Rosa era Diretor do Sindicato dos Bancários. José Eduardo Martins Cardozo foi Secretário de Governo na gestão Erundina e é professor universitário especialista em Direito Administrativo.

No PSDB houve alteração no tamanho da bancada e ocorreram as substituições de Arnaldo Madeira, Zulaiê Cobra Ribeiro, Paulo Kobayashi e Marcos Mendonça, eleitos para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa.

Assumiram mandato na bancada tucana os suplentes: Nelson Guimarães Proença - médico e membro da Associação Paulista de Medicina, Ana Maria Quadros - pedagoga e ex-dirigente do Sindicato dos Professores, Gabriel Ortega - ex-aliado de Jânio Quadros e com concentração eleitoral na Vila Maria e Gilson Barreto - vereador com forte concentração eleitoral na zona leste e ex-administrador das AR's de São Matheus e Itaquera durante a gestão Mário Covas.

A bancada malufista também ganhou novos personagens além de ver o PDS, seu maior partido, mudar de sigla por duas vezes em menos de dois anos: de PDS para PPR e logo após para PPB. Com os falecimentos de Antonio Sampaio e Alex Freua Neto assumiram mandatos os vereadores Dito Salim do PPB²⁹ e Mohamad Mourad do PL. Com a eleição de Gilberto Kassab para o Legislativo Estadual, Mário Noda do PTB também assumiu definitivamente a cadeira de vereador.

A dança de cadeiras na base malufista representou alterações no controle das AR's. Nello Rodolfo passou a comandar a AR de Santana e Bruno Feder herdou a de Vila Mariana. Gilberto Kassab eleito deputado estadual e Walter Abrão indicado por Maluf para o Tribunal de Contas do Município (TCMSP) não controlavam nenhuma AR.

No PMDB também houve alterações. Guilherme Gianetti³⁰ e Gilberto Nascimento foram eleitos deputado estadual. Antonio Caruso foi indicado por Maluf para assumir uma vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas. Assumiram Alberto Hiar, o “Turco Loco”, Edison Simões; ex-vereador entre os anos de 1982-1988 e Zenas Pires - parlamentar com concentração eleitoral no bairro do Butantã.

Necessitou-se novamente de um rearranjo no quadro de administradores regionais. A regional de Itaquera, antes com Gianetti, foi entregue ao vereador Mohamad Mourad, apesar dele ter sua base eleitoral concentrada no Jabaquara. A Regional de Guaianazes, que também estava sendo controlada por Gianetti, foi entregue a Dito Salim, vereador com grande inserção eleitoral no bairro.

A Regional Capela do Socorro foi entregue a Edivaldo Estima que transferiu a AR de Campo Limpo para o vereador Mário Dias. A AR de Santo Amaro que era controlada por Mário Dias foi destinada a Edison Simões. o vereador Alberto Hiar “Turco Loco” do PMDB indicou diretores na Anhembi Turismo e Eventos. Hiar é empresário na área de confecção e possui forte penetração eleitoral entre os jovens por organizar campeonatos esportivos e festas.

Novas mudanças na distribuição do controle das Regionais foram acontecer somente no decorrer de 1996, último ano da gestão Maluf. O vereador Almir Guimarães que mantinha o

²⁹ nesse período o PDS já tinha se transformado no PPR - Partido Progressista Renovador que posteriormente se fundiu com o PP e o PDC gerando um novo partido, o PPB - Partido Progressista Brasileiro.

³⁰ mesmo eleito deputado estadual, Gianetti manteve cargos em cemitérios da cidade. ver Diário Popular, “lista aponta loteamento de cemitérios”, 17.07.99. pág. 8.

controle de duas regionais - Pirituba e Perus - transferiu-se do PTB para o PDT, exclusivamente para poder apoiar a candidatura de Francisco Rossi a prefeito de São Paulo. Guimarães continuou controlando a AR de Pirituba e a de Perus foi transferida para o Secretário Reynaldo de Barros.

O administrador da Freguesia do Ó, indicado pelo vereador Viviane Ferraz, foi envolvido em denúncias de cobrança de propina para tolerar o crescimento do comércio clandestino no bairro. Viviane perdeu o controle da AR em maio de 1996 e já no início de 1997 tinha sido agraciado com uma outra regional: a de Perus.

Essa forma de cooptação política, sacramentada por Paulo Maluf, mudou completamente a composição das bancadas partidárias, o que confirma a tese sobre o impacto negativo da falta de uma normatização sobre a fidelidade partidária no Brasil.

O problema é que isso tem significado a abdicação de seu poder de veto e a lealdade, quase que absoluta, em relação ao governante. A sedução pelo governismo tem sido uma das principais causas das transformações havidas no tamanho das bancadas partidárias na Câmara Municipal de São Paulo, principalmente no decorrer da legislatura 1993-1996. O quadro 10 demonstra o impacto das migrações na bancada de cada partido.

Quadro 10

Composição das bancadas na CMSP no início e ao final da legislatura 1993-96

| PARTIDO | BANCADA EM JAN 1993 | BANCADA EM DEZ 1996 |
|---------|---------------------|---------------------|
| PDS/PPB | 14 | 20 |
| PMDB | 12 | 05 |
| PT | 11 | 13 |
| PSDB | 05 | 08 |
| PTB | 04 | 02 |
| PL | 04 | 04 |
| PSB | 02 | 00 |
| PC do B | 02 | 02 |
| PV | 01 | 00 |
| PDT | 00 | 01 |

Fonte: pesquisa junto à Câmara Municipal de São Paulo

Uma análise preliminar sobre o encolhimento e crescimento das bancadas aponta para uma questão preponderante, a maioria das trocas teve como critério maximizar as possibilidades eleitorais, principalmente no caso do PMDB, partido que mais perdeu parlamentares. Deixaram o PMDB os vereadores Alberto Hiar “Turco Loco”, Avanir Galhardo, Dárcio Arruda, Edison Simões, Faria Lima, José Índio e Nello Rodolfo.

Os casos de sedução pelo malufismo foram os de Dárcio Arruda, Edison Simões, Faria Lima e Nello Rodolfo, vereadores que se filiaram ao PPB no final do ano de 1995. Perguntados sobre o que achava da saída desses parlamentares, o Presidente do Diretório Municipal do PMDB no citado período, João Oswaldo Leiva³¹, disse que: *os vereadores mudaram para o partido de Maluf por que tem interesses na administração municipal. Eles indicaram administradores regionais para seus bairros.*

A transferência de Alberto Hiar - Turco Loco - para o PSDB foi atribuída ao enfraquecimento do PMDB após a perda das eleições para o Governo estadual. O curioso é que mesmo estando no PSDB, Hiar continuou controlando cargos na gestão Maluf. O vereador Avanir Galhardo tomou o mesmo rumo do ex-governador Fleury, de quem foi Secretario Estadual, se filiou ao PTB. Coincidentemente, todos os sete vereadores que abandonaram o PMDB, só fizeram isso após o partido ser derrotado nas eleições para o Governo do Estado em 1994.

Além da adesão dos quatro parlamentares do PMDB, o PPB também recebeu os ex-petebistas Edivaldo Estima, Emílio Meneghini e Brasil Vita. A baixa pepebista ficou por conta do vereador Marcos Cintra que se filiou ao PL alegando que este partido defenderia como uma questão programática o seu projeto de imposto único. O fato de o PPB ter iniciado a legislatura com 14 parlamentares e ter terminado a mesma com 20 mesmo tendo recebido sete adesões, se deve a saída de Cintra.

O PL, por sua vez, perdeu o vereador Aurélio Nomura para o PSDB. Assim o tamanho da bancada Liberal ficou inalterada com a entrada Marcos Cintra.

O PTB teve sua bancada inicial alterada, saíram do partido os quatro vereadores que tomaram posse, Almir Guimarães para o PTB e Estima, Meneghini e Vita para o PPB. Terminaram

³¹ ver Diário Popular, “Partido de Maluf ganha mais quatro vereadores”, 14 novembro de 1995, pág. 7

mandato no partido o vereador Mário Noda que assumiu com a dança de cadeiras resultante das eleições de 1994 e Avanir Galhardo que veio do PMDB.

PSB e PV deixaram de ter vida parlamentar na Câmara Municipal. O caso do PV deve-se ao fato do seu único parlamentar, Roberto Trípoli, ter se filiado ao PSDB. Já o PSB teve seus vereadores eleitos para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa.

Dentre os partidos que não tiveram perdas e cresceram o tamanho de suas bancadas com a entrada de parlamentares estão o PDT, PT e PSDB. O surgimento do PDT deve-se a filiação de Almir Guimarães que deixou o PTB para apoiar a candidatura de Francisco Rossi para a prefeitura.

O caso do PT é mais simples e não decorreu do recebimento de parlamentares vindo de outros partidos, apenas do fato de os suplentes assumirem as vagas deixadas pelos dois vereadores do PSB. A bancada do PSDB cresceu de cinco para oito vereadores por ter recebido a adesão de parlamentares de outros partidos. Vieram para o ninho dos tucanos os vereadores Aurélio Nomura ex-PL, Alberto Hiar “Turco Loco” ex-PMDB e Roberto Trípoli ex-PV.

O PC do B não sofreu qualquer oscilação em sua bancada. Encerrou a legislatura com os mesmos parlamentares que a iniciou. A troca de partidos na Câmara Municipal de São Paulo neste período atingiu 14 parlamentares (25%), ficando abaixo dos índices da Câmara Federal (40%) e da Assembléia Legislativa(35%) no período 1995-1998.³²

Na seção seguinte, verificaremos se os vereadores cumpriram o acordo de em troca do comando as Administrações Regionais aprovação as iniciativas de interesse do prefeito enviadas à Câmara Municipal.

4.2. da homologação das iniciativas do governo

Em seus quatro anos de gestão, se não fossem os métodos de cooptação, Paulo Maluf teria provocado inveja em qualquer outro administrador que verificasse o grau de tranqüilidade em relação a tramitação e aprovação dos seus interesses junto à Câmara Municipal. Que diga a ex-prefeita Erundina, que além de ter visto vários projetos de seu governo rejeitados, quase foi cassada pelos seus opositores.

³² sobre a Câmara Federal ver caderno especial “Olho no voto”, Folha de São Paulo, 29.08.98. Os dados sobre a Assembléia Legislativa foram obtidos na Secretaria Geral Parlamentar da ALESP.

Para alcançar essa situação Maluf não poupou esforços, dividiu os órgãos administrativos que representam a prefeitura nos bairros - as AR's - entre os vereadores. Essa estratégia se desenvolveu com grande sucesso durante toda a sua gestão.

O prefeito Paulo Maluf não teve nenhum de seus projetos rejeitados pela Câmara Municipal e só se viu forçado a negociar uma de suas iniciativas, a reedição de uma Lei aprovada em 1968 que previa a **extensão da avenida Faria Lima**. Neste projeto constava que a extensão da avenida ocorreria com a desapropriação de vários imóveis residenciais, casas de comércio e edifícios históricos entre eles uma igreja e uma escola.

Se fosse aprovado na forma como ele foi reeditado pelo Executivo, causaria um grande impacto negativo à qualidade de vida dos moradores. Isso se daria com uma maior verticalização do bairro e com a chegada de um enorme fluxo de veículos ao já tumultuado trânsito local. Essa foi a primeira iniciativa de vulto do Maluf obreiro que provocou uma grande cobertura da mídia e uma imediata repercussão em toda cidade.

Por ser um local com infra-estrutura urbana consolidada onde residem moradores de classe média e muitos formadores de opinião, a população logo se organizou em diversos movimentos buscando resistir ao Projeto enviado pelo prefeito e também conseguir a adesão de vários outros movimentos existentes na cidade. A importância dessa mobilização é analisada por Vera Chaia e Silvana Tótor (1993:40), para elas:

Este movimento serve como bom exemplo de como a liberdade de imprensa associada à democratização da informação constitui-se num requisito fundamental para garantia de que os processos de decisão política passem pelo crivo e controle da sociedade.”

A reação dos moradores e os vários movimentos de solidariedade que se formou em torno da questão, fez com que a prefeitura retirasse o projeto original e passasse a negociar com os movimentos um saída alternativa. Após um ano meio de negociações, que resultaram numa sensível redução do impacto da operação urbana, moradores e prefeitura chegaram a um consenso com o projeto sendo aprovado por acordo entre as lideranças dos partidos.

O próprio prefeito ao perceber que se desgastaria caso acionasse o seu “rolo compressor”, retirou o projeto e abriu negociações. Isto demonstra que a mobilização dos cidadãos e a circulação de informação obrigou um recuo de Maluf numa iniciativa apresentada com uma de suas principais bandeiras.

Além do **Projeto Faria Lima**, uma propositura de autoria da vereadora Aldaíza Spozati do PT encontrou unanimidade através de acordo entre as lideranças partidárias. Trata-se de uma Projeto de Lei onde se propôs o **fim da discriminação em elevadores**. Nesse Projeto se impediu a continuidade da tradicional divisão entre elevadores de serviços e elevador social. A iniciativa foi posteriormente sancionada pelo Prefeito.

Pode-se dizer que esses foram os únicos momentos em que a Câmara encontrou unanimidade, em projetos relevantes, através do debate e que nada foi imposto pela vontade da administração municipal. Nem o **Projeto de Lei sobre o Uso Obrigatório do Cinto de Segurança**³³ foi tão bem assimilado e debatido pelos vereadores.

Iniciativas polêmicas como a implantação do **Plano de Assistência à Saúde (PAS)**³⁴, **Programa de Fiscalização de Emissão de Poluentes** pelos veículos e os **aumentos do IPTU**, além do **orçamento municipal** foram aprovados com o acionamento do “rolo compressor” governista.

Diferentemente do que ocorreu com o caso da Faria Lima, o que garantiu a aprovação dos projetos polêmicos não foi nenhuma emenda feita pelos vereadores ou alguma pressão exercida pela sociedade. Esses projetos foram aprovados sem que houvesse alterações no texto enviado pelo Executivo através da negociação de cargos e interferência na administração. O polêmico projeto que instituiu o PAS foi um exemplo disso. O quadro 11 demonstra como se comportaram as bancadas durante a sua votação.

Quadro 11

posição das bancadas durante a votação que aprovou a implantação do PAS

| Partido | Votos Sim | Votos Não | Abstenção | Ausentes | Total |
|---------|-----------|-----------|-----------|----------|-------|
| PPB | 19 | -0- | -0- | 01 | 20 |
| PMDB | 03 | 01 | -0- | 01 | 05 |
| PT | -0- | 13 | -0- | -0- | 13 |
| PSDB | 02 | 05 | -0- | 01 | 08 |

³³ Projeto de autoria do vereador Murilo Antunes Alves do PMDB, mas que foi faturado politicamente por Maluf que se apresentou como o autor da idéia.

³⁴ essa iniciativa do governo transferiu todo o gerenciamento dos serviços de saúde do município para cooperativas de médicos.

| | | | | | |
|---------|-----|-----|-----|-----|----|
| PL | 04 | -0- | -0- | -0- | 04 |
| PTB | 01 | -0- | 01 | -0- | 02 |
| PC do B | -0- | 02 | -0- | -0- | 02 |
| PDT | 01 | -0- | -0- | -0- | 01 |
| Total | 30 | 21 | 01 | 03 | 55 |

Fonte: Caderno especial “Olho na Câmara”, Folha de São Paulo, 27 de setembro de 1996

O quadro 11 revela que os votos favoráveis a implantação do PAS contaram não só com o apoio dos governistas que votaram unanimemente no projeto, como contou também com a adesão de dois vereadores do PSDB³⁵.

Um dado interessante em relação a aprovação do Projeto que instituiu o **Plano de Assistência à Saúde (PAS)** na cidade é que ao transferir o gerenciamento do setor de saúde do município para as cooperativas privadas de médicos, a prefeitura criou uma estrutura administrativa em forma de Módulos Regionais e, assim como já ocorria com as AR's, esses Módulos também passaram a ser usados como moeda de troca de apoio político³⁶.

Sobre a influência do PAS nas eleições, alguns vereadores negam mas entram em contradição. O vereador Jooji Hato comete uma ambiguidade dizendo que: *não é influência, é que você está junto aos equipamentos de saúde que prestam serviço à população.*³⁷

O vereador José Índio destaca que o controle de um Módulo do PAS pode permitir uma maior facilidade na internação ou atendimento médico de uma pessoa que seja indicada pelo parlamentar. Os Módulos também são bastantes vulneráveis à esquemas de corrupção. Nesses Módulos, as compras de materiais para os hospitais são feitas sem licitação. Isso vem ocasionando muitas denúncias de superfaturamento, com algumas delas chegando a envolver os próprios vereadores.

A corrupção nos PAS foi narrada por Paulo Frange, um vereador governista. Em entrevista à Folha de São Paulo³⁸, Frange revela que as compras efetuadas pelos PAS são superfaturadas e

³⁵ no caso foram os vereadores Alberto Hiar “Turco loco” e Gilson Barreto. Hiar tinha influência na Anhembi Turismo e Barreto cargos em cemitérios.

³⁶ o PAS está dividido em 14 módulos: Centro, Butantã/Lapa, Saúde/Ipiranga/Sapopemba, Moóca/Vila Matilde, Itaquera, São Miguel, Santana, Pirituba/Perus, Santo Amaro, Campo Limpo, Brasilândia, Jabaquara, Ermelino Matarazzo e Tatuapé/Penha. Segundo reportagem do Diário Popular, “Vereadores dominam o PAS”, 22 de dezembro de 1996, pág. 4, dos 14 Módulos, 12 estavam nas mãos de vereadores. Jooji Hato comandou os Módulos Jabaquara e Saúde/Ipiranga/Sapopemba.

³⁷ idem

geralmente as empresas fornecedoras são indicadas pelos vereadores que controlam os módulos. Acusando colegas ele disse que:

O PAS pode reduzir um terço do seu custo. Tem um PAS do Colassuono que tem um custo de peso de quilo de roupa lavada a R\$ 6,00. Eu tenho a 1.20 de uma empresa com ISO 9000. Ele indica o fornecedor. Tem alguns fornecedores que você não consegue trocar dentro do PAS nem com o preço mais baixo. O Zé Índio também está em tudo. No módulo que eu estou, não é só o Colassuono. Metade é do Colassuono e a outra parte é do Zé Índio.

No dia seguinte, após verificar a grande repercussão de sua entrevista, e sofrer ameaças de agressão por parte do vereador José Índio, que disse a imprensa que Frange *responderia judicial e fisicamente*³⁹ pelas declarações dadas, voltou atrás dizendo que: *em nenhum momento houve intenção de vincular o nome dos senhores Colassuono e Índio a qualquer tipo de esquema ligado ao PAS*⁴⁰.

Mas as denúncias de Paulo Frange ganharam maior relevo político apenas um ano depois. O vereador Hanna Garib passou a ser alvo de investigações da polícia e do Ministério Público após ter seu nome envolvido numa série de denúncias sobre irregularidades na cobrança de propinas por parte de fiscais da AR Sé.

Quando se checou quais foram os principais doadores da campanha de Garib a deputado estadual, se constatou que um fornecedor do Módulo do PAS por ele controlado contribuiu com mais de 20% de todo o custo declarado de sua campanha. Após levantamento de custos do PAS-Brasilândia, constatou-se que se pagava 50% acima do preço de mercado na compra de medicamentos, refeições, equipamentos para raio X e equipe de segurança.⁴¹

Outro momento onde os holofotes se ascendem com mais destaque para o Legislativo municipal refere-se a aprovação do **Projeto de aumento do IPTU** ao final de cada ano. Essa votação expõe pela mídia quem está a favor ou contra um eventual aumento. Luiza Erundina precisou negociar muito para aprovar um índice que se aproximasse daquilo que lhe interessava e chegou a ver inviabilizadas várias iniciativas pertinentes ao IPTU que lhe favoreceria.

³⁸ ver entrevista “Vereador liga colegas à corrupção no PAS”. jornal Folha de São Paulo, 07 de abril de 1998, caderno São Paulo, pág. 3-11.

³⁹ idem.

⁴⁰ ver reportagem “Vereador recua de denúncia”, Folha de São Paulo, 08 de abril de 1998, caderno São Paulo, pág. 3-3.

⁴¹ ver reportagem “Fornecedor do PAS financiou campanha de Garib a deputado”, Jornal da Tarde, 07 de fevereiro de 1999, pág. 18. ver também “Bastou Garib deixar PAS-Brasilândia para preços caírem 50%”, Jornal da tarde, 22/03/99. pág. 11.

Na seção seguinte discutiremos se a Câmara Municipal vem cumprindo uma de suas principais funções, além de fiscalizar o Executivo, que é produzir iniciativas de interesse dos cidadãos ou se mesmo nesse caso prevalece o poder de agenda do governo.

4.3. A produção legislativa (1993-1996)

Dados fornecidos pelo DT-9; Departamento de Documentação e Informação da Câmara Municipal de São Paulo (CMSP), revelam que durante legislatura 1993-1996, os vereadores gastaram boa parte de seus tempos produzindo legislações dando nomes a ruas e órgãos públicos, instituindo datas comemorativas e outorgando títulos a personalidades (ver quadro 12).

Quadro 12

Nº de Projetos enviados pelos vereadores e nº de aprovados em plenário

| TIPO DE PROJETO | Envia dos | aprovados | aprov em (%) |
|---|-----------|-----------|--------------|
| PL's – interesse geral | 2542 | 521 | 20.5% |
| PL's – Nomes de ruas e órgão públicos e datas comemorativas | 1063 | 281 | 26.4% |
| (PDL) Outorga de títulos e medalhas | 424 | 251 | 59.2% |
| Total | 4029 | 1053 | 26.13% |

PL - Projeto de Lei. PDL - Projeto de Decreto Legislativo, iniciativa exclusiva dos vereadores.

Fonte: DT-9, Departamento de Documentação e Informação da CMSP.

O quadro 12 nos revela que de um total de 4029 iniciativas produzidas pelos vereadores entre 1993 e 1996, cerca de 37% (1487) eram referentes a denominação de ruas e escolas e a outorga de títulos e medalhas para personalidades públicas. Os 63% restantes (2542) podem ser classificados como projetos de interesse geral por legislar sobre questões como instalação de ambulatórios em parques, alterações na lei de licitação e rebaixamento de guias para deficientes entre outras.

Se quanto aos projetos apresentados pelos vereadores nota-se que a maior parte deles foram de interesse geral, quando passamos aos projetos aprovados em plenário a situação se inverte. Os dados apresentados demonstram que na aprovação de projetos os parlamentares priorizaram os que se referiam a nomes de ruas e escolas, datas comemorativas e outorga de títulos e medalhas que representaram um total de 532 ou seja 50.5%. Mas, o dado mais significativo é que dos 4029 projetos apresentados apenas 1053 (26.13%) foram aprovados em plenário. No quadro a seguir verificaremos o poder de agenda do Executivo quanto ao envio e aprovação de projetos na CMSP.

Quadro 13

Nº de Projetos do Executivo enviados e nº de aprovados na CMSP

| TIPO DE PROJETO | Enviados | Aprovados | aprov (%) |
|--|----------|-----------|-----------|
| PL – Denominação de ruas e órgãos públicos | 10 | 03 | 30% |
| PL – Interesse geral | 431 | 228 | 52.9% |
| Total | 441 | 231 | 52.4% |

Fonte: DT-9, Departamento de Documentação e Informação da CMSP

O quadro 13 nos revela que o Poder Executivo esteve mais ocupado com as questões do cotidiano da administração pública como os tributos municipais, as intervenções urbanas e a questão orçamentária. Projetos relativos a denominação de ruas e órgãos públicos quase não fizeram parte da agenda do governo. No que se refere à capacidade aprovar suas iniciativas o Poder Executivo foi muito mais eficiente que os vereadores, aprovando 52.4% de todas as iniciativas de seu interesse.

Muitos dos projetos que não foram aprovados podem ter sido rejeitados nas comissões permanentes ou então ainda não foram colocados para a pauta do plenário. Na seção seguinte faremos um balanço do impacto eleitoral do controle das AR's pelos vereadores, comparando as suas votações de 1992 com as que conseguiram nas eleições de 1996 nos distritos em que controlaram Regionais.

4.4 Os resultados eleitorais dos vereadores candidatos a reeleição em 1996

A forma de relação do Executivo com Legislativo, adotada pelo prefeito Paulo Maluf, mostrou-se vantajosa para ambos os lados. Para o lado do governo essa vantagem decorreu da aprovação dos projetos considerados fundamentais. Quanto aos vereadores, quase todos viram os seus votos se multiplicarem justamente na região em que controlaram as Administrações Regionais. O quadro 17, a seguir, nos dará a dimensão do produto eleitoral obtido pelos vereadores com o controle das AR's.

Quadro 14

Produto eleitoral resultante do controle de AR's durante a gestão Paulo Maluf

| Adm Regional | Vereador | Votos 1992 | partido 1992 | votos 1996 | Partido 1996 | cresc % região | reeleito 1996? |
|-------------------------|-------------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| 1. Erm. Matarazzo | Toninho Paiva*** | 562 | PL | 21238 | PL | 3679.00 | sim |
| 2. Penha | Toninho Paiva | 651 | PL | 12767 | PL | 1861.13 | sim |
| 3. Jabaquara | Faria Lima | 455 | PMDB | 6116 | PPB | 1244.17 | sim |
| 4. Itaquera | Mohamad Mourad | 106 | PL | 1133 | PL | 968.00 | sim |
| 5. Guaianazes | Dito Salim | 2149 | PDS | 17750 | PPB | 725.96 | sim |
| 6. São Matheus | Vicente Viscome | 247 | PDS | 2007 | PPB | 712.25 | sim |
| 7. Pirituba | Almir Guimarães | 1045 | PTB | 1788 | PDT | 711.00 | não |
| 8. Pinheiros | Darcio Arruda | 320 | PMDB | 530 | PPB | 656.25 | não |
| 9. Santana/Tucuruvi | Nello Rodolfo | 2203 | PMDB | 11884 | PPB | 437.63 | sim |
| 10. Capela do Socorro | Edivaldo Estima | 6729 | PDS | 34572 | PPB | 416.45 | sim |
| 11. Lapa | Mário Noda | 64 | PTB | 277 | PTB | 332.81 | não |
| 12. Santo Amaro | Edson Simões | 319 | PMDB | 1352 | PPB | 323.82 | 2º supl |
| 13. Ipiranga | Osv. Gianotti**** | 6044 | PDS | 25201 | PPB | 316.96 | sim |
| 14. Moóca | José Índio | 4874 | PMDB | 19102 | PPB | 291.91 | sim |
| 15. Campo Limpo | Mário Dias | 3600 | PDS | 13631 | PPB | 278.72 | sim |
| 16. São Miguel Paulista | Oswaldo Sanches | 1044 | PDS | 3919 | PDT | 275.38 | não |
| 17. Sé | Hanna Garib | 1443 | PDS | 5267 | PPB | 273.97 | sim |
| 18. Jaçanã/Treme | Cosme Lopes | 1629 | PDS | 5153 | PPB | 216.32 | sim |

| mbé | | | | | | | |
|----------------------|-------------------|-------|-------|-------|-------|--------|---------|
| 19. Butantã | Brasil Vita | 2497 | PTB | 7648 | PPB | 206.28 | sim |
| 20. Vila Mariana | Bruno Feder | 561 | PDS | 1508 | PPB | 168.80 | sim |
| 21. Vila Maria | Wadiah Mutran | 13645 | PDS | 33031 | PPB | 142.07 | sim |
| 22. Vila Prudente | Archibaldo Zancra | 5506 | PDS | 12386 | PPB | 124.95 | sim |
| 23. AricV Formosa | Emílio Meneghini | 9037 | PTB | 16745 | PPB* | 85.29 | sim |
| 24. Freguesia do Ó | Viviani Ferraz | 10752 | PL | 16447 | PL | 52.96 | sim |
| 25. Casa Verde | Alberto Calvo** | 6944 | PSB | 9569 | PSB | 37.80 | 1º supl |
| 26. Perus | Reynaldo Barros | ***** | ----- | ----- | ----- | ----- | ***** |

Fonte: TRE-SP. mapas eleitorais 1992.

* O PPB representa uma nova sigla partidária resultante da fusão do PDS com o PDC e posteriormente com o PP.

** Alberto Calvo, eleito Deputado Estadual em 1994, mesmo sendo do PSB manteve o controle sobre a Regional. Em 1996, seu filho candidatou-se a vereador ficando com a 1ª suplência numa coligação com o PT. Rubens Calvo assumiu definitivamente o mandato de vereador em fevereiro de 1999.

*** Paiva controlou esta regional junto com vereador Marcos Cintra que não foi candidato a reeleição.

**** Gianotti não se candidatou a reeleição e lançou o administrador regional, Domingos Dissei, que indicou para Ipiranga como candidato a vereador a votação obtida em 1996 refere-se ao desempenho de Dissei.

***** Reynaldo de Barros foi Secretário de Obras e Vias Públicas e um dos principais responsáveis pela eleição de Reynaldo de Barros Filho, não por acaso o seu filho, ao posto de deputado estadual pelo PPB em 1994.

O quadro acima demonstra que 19 (79%) entre os 25 vereadores que controlaram AR's até o final do governo Maluf conseguiram se reeleger. Mas isso não escamoteia o fato de que todos os 25 vereadores tiveram incremento eleitoral significativo nos distritos em que controlaram a indicação do administrador.

Dos seis vereadores que não se reelegeram, quatro podem ser considerados derrotados na disputa eleitoral: Oswaldo Sanches, Almir Guimarães, Mário Noda e Dárcio Arruda. Cada um deles tem uma variável explicativa diferenciada. O caso de Sanches é o mais simples.

Eleito vereador por duas legislaturas (1989-1992 e 1993-1996) com o apoio das Igrejas Renascer e Universal do Reino de Deus, Sanches desta vez não contou com o apoio da Universal. A Igreja lançou e acabou elegendo um outro candidato que é quadro dirigente da própria instituição. Com isso Sanches teve sua eleição dificultada e ficou com a oitava suplência na coligação malufista.

O vereador Almir Guimarães pode ter caído em desgraça nas hostes malufistas por ter se filiado ao PDT para apoiar a candidatura de Francisco Rossi a prefeito em oposição a Celso

Pitta. Além disso obteve o controle de uma AR bem distante do seu distrito eleitoral. Ampliou sua votação no distrito em que controlou a Regional mas não conseguiu um bom desempenho no Ipiranga, sua principal região.

Mário Noda, o vereador que mais apresentou proposições na Câmara Municipal, sendo 90% delas referentes a nomes de ruas, também controlou uma AR fora de sua região eleitoral e não conseguiu o desempenho desejado.

O caso de Dárcio Arruda pode ter explicações em seu próprio perfil eleitoral. Eleito vereador em 1992 com uma votação bem distribuída por toda a cidade e até então conhecido como um apresentador de telejornais, Arruda não conseguiu aglutinar uma base eleitoral local que fosse suficiente para lhe proporcionar uma votação expressiva. Controlou uma Regional, a de Pinheiros, onde a população é predominantemente de classe média e não possui os mesmos problemas de infra-estrutura urbana dos distritos mais periféricos. Isso lhe deixou menos oportunidades de usar da máquina pública para estabelecer lealdade eleitoral de forma clientelística. Outro fato decorre de sua ausência, por mais de quatro anos, dos meios de comunicação. Isso poder contribuído para o esquecimento de seus potenciais eleitores.

Entre os que não foram reeleitos, mas não podemos considerar completamente derrotados estão: Edson Simões e Rubens Calvo. Simões que se elegeu segundo suplente no PMDB em 1992 acabou repetindo o mesmo desempenho no PPB e recentemente foi premiado com uma vaga de Conselheiro no Tribunal de Contas do Município por indicação de Celso Pitta. Já Rubens Calvo ficou na primeira suplência da coligação petista e já assumiu mandato em definitivo.

Antes de passar para aos casos a serem analisados, é importante destacar que mesmo antes do término da legislatura em questão, houve vereadores que controlavam AR's e que já obtiveram sucesso em eleições para outras casas legislativas.

Guilherme Gianetti, vereador do PMDB que controlou as AR's de Itaquera e Guaianazes nos dois primeiros anos do governo Maluf foi eleito deputado estadual em 1994. Alberto Calvo do PSB que controlou a AR Casa Verde na gestão malufista e foi um aliado de Erundina no último ano de seu governo, também se elegeu deputado estadual. Ushitaro Kamia que controlou a AR Vila Maria no final da gestão Erundina, foi eleito deputado federal pelo PSB e logo se transferiu para o PPB.

Arselino Tatto do PT, que teve um de seus irmãos dirigindo a AR Capela do Socorro durante a gestão Erundina, foi eleito 1º suplente de Deputado Federal em 1994 pela coligação petista, e posteriormente abriu mão de assumir em definitivo o mandato em Brasília para permanecer na Câmara Municipal.

Em 1998, o irmão de Arselino, Jilmar Tatto foi eleito deputado estadual. Jilmar teve a terceira maior votação da legenda petista e a maioria absoluta de seus votos vieram da Capela do Socorro. O mesmo ocorreu com o vereador Henrique Pacheco que indicou na gestão Erundina o administrador regional de Pirituba e Perús. Pacheco foi eleito deputado estadual em 1998 com concentração de votos nessas regiões.

CONCLUSÕES

Os problemas advindos do modelo de relação Executivo/Legislativo no município de São Paulo tem suas raízes em fatores que vão desde a cultura política e infra-estrutura socioeconômica, à fragilidade dos sistemas eleitoral e partidário. Situações semelhantes são vivenciadas em todas as instâncias de poder e ganham maior relevo nos municípios pelo fato de a disputa política ocorrer de forma mais localizada, portanto ainda mais visível.

Os partidos não conseguem ter controle sobre os seus parlamentares e esses exercem seus mandatos tendo como objetivo final a reeleição ou a busca de melhores postos na carreira política. Isso gera mais clientelismo e cria uma dependência extremamente negativa entre os poderes Executivo e Legislativo. Ambos só convivem em harmonia enquanto os acertos *de natureza clientelística* estiverem sendo cumpridos.

O caso paulistano nos deu uma dimensão deste fato e nos remete a uma primeira questão sobre a fragilidade do sistema partidário. Na questão local, é bastante significativo o fato de raramente os partidos indicarem seus candidatos por um processo de convenção partidária com a livre participação dos militantes. Foi Paulo Maluf quem escolheu Celso Pitta candidato à prefeitura em 1996, e não o PPB. O partido apenas referendou a vontade de seu cacique político.

Durante a gestão Paulo Maluf, o então prefeito conseguiu negociar à revelia dos partidos o apoio político de nove vereadores da bancada do PMDB e de dois da bancada do PSB. A negociação envolveu oferecimento de cargos na máquina pública em troca de apoio e lealdade no parlamento.

Desses 11 parlamentares neo-malufistas, apenas dois, originalmente membros do PMDB, não conseguiram sucesso em eleições posteriores. Dos sete peemedebistas restantes, dois se elegeram para a Assembléia Legislativa, um foi indicado para assumir o cargo de Conselheiro do Tribunal de Contas do Município e quatro se reelegeram em 1996 com um incremento eleitoral bastante significativo. Os socialistas/malufistas obtiveram mandatos para a Câmara Federal e Assembléia Legislativa também com votações muito acima do que tinham conseguido durante as eleições para vereador.

Essa negociação teve um impacto significativo sobre o sistema partidário no Legislativo Municipal. A força de atração governista fez o PMDB encolher sua bancada de 12 vereadores no início da legislatura para 05 ao seu final. Nem o PTB, um aliado natural do malufismo conseguiu preservar seus quadros, dos 04 vereadores que iniciaram a legislatura em 1992, nenhum terminou o mandato no partido. O PSDB, que havia ganho o governo do Estado, viu sua bancada crescer de 05 para 08 parlamentares vindos dos mais variados espectros partidários: 01 do PMDB, 01 do PL e 01 do PV.

Cabe também destacar que os partidos pouco fizeram para que seus parlamentares tivessem um comportamento diferente. Tomemos o exemplo do PMDB. Durante os dois primeiros anos da gestão Maluf, a bancada peemedebista raramente encontrou coesão em torno das iniciativas votadas no plenário. 75% de seus vereadores votavam com o prefeito e o restante se comportava como parlamentares de oposição, o partido não interferiu nessas questões e em alguns momentos apenas o Governador Fleury tentou “unificar” o posicionamento de sua bancada em função de alguns acordos com Paulo Maluf.

O caso do PSB ainda é mais polêmico. Colocado no espectro ideológico como um partido de esquerda, o PSB viu seus dois parlamentares apoiarem Paulo Maluf e em nenhum momento questionou isso publicamente. Numa polêmica votação sobre mudanças na política salarial dos servidores, o partido se posicionou contrariamente as alterações e o seu vereador; Alberto Calvo votou com o prefeito, tendo inclusive dado o voto decisivo para que se aprovasse a matéria.

A negociação individual entre o prefeito e os parlamentares rendeu ao Executivo uma harmoniosa relação com o Legislativo pouco vista em tempos de democracia. Paulo Maluf conseguiu ver aprovadas todas as iniciativas de seu interesse e ainda conseguiu implantar projetos polêmicos como o PAS - Plano de Assistência a Saúde e a modificação Regime de Aumento dos Servidores Públicos.

O único momento em que Maluf negociou uma iniciativa do Executivo com a sociedade, através das canais de participação existentes na Câmara Municipal, foi por ocasião da aprovação da Operação Urbana visando ampliar a avenida Faria Lima. A resistência da população e a repercussão do fato obrigou Maluf a recuar e o Legislativo a exercer o seu papel com menor grau de dependência do Executivo.

O ambiente radicalmente governista, forjado no Legislativo, comprometeu os trabalhos dos parlamentares pois estes passaram a tratar o plenário e as comissões legislativas como questões secundárias. Os cargos públicos conseguidos, para qual os parlamentares indicaram seus aliados, se transformaram em suas principais preocupações pois o bom desempenho à frente desses cargos seria fundamental para o futuro político.

Vários estudiosos tem apontado, e não sem razão, que a permissividade da legislação é um dos elementos que desqualifica a representação política. No caso paulistano isso é perceptível não só pelo volume de migrações partidárias ocorridas na Câmara Municipal, como também pelo fato de vários parlamentares usarem de seus mandatos sem levar em conta o posicionamento de seus partidos em diversas questões.

Com isso, a personalidade do político se coloca acima da identidade partidária gerando no eleitor uma identificação maior com o parlamentar ou com o prefeito do que com o partidos, já que são estes, e não os partidos, que se colocam como mediadores de seus interesses. O atendimento de interesses dos eleitores depende, principalmente, da capacidade do parlamentar em se relacionar com as estruturas do governo.

Mas os problemas relacionados ao clientelismo político não encontram origem apenas na permissividade de nossa legislação. A troca de apoio parlamentar por cargos estratégicos na administração pública é muito antiga, e tem como único objetivo consolidar lealdades eleitorais com a prestação de serviços públicos de forma particularizada onde o objetivo é faturar politicamente em forma de votos.

Fatos como esses se proliferam cotidianamente por toda a cidade de São Paulo. Não é apenas um ou dois vereadores que mantêm serviços de natureza clientelística em seus escritórios políticos, são vários e filiados a todos os partidos. A eficácia eleitoral deste tipo de relação política comprova-se através de sucessivas reeleições e de conquista de outros cargos na esfera pública.

Verifica-se, portanto, que o padrão clientelístico adotado entre o Executivo e o Legislativo, propicia ao parlamentar/político o acesso aos centros de decisões que lhe permitirá obter, como diz Eli Diniz, “*os bens materiais e simbólicos*” para oferecer aos seus eleitores. É, principalmente, o fator econômico que alimenta o desconhecimento da população acerca de

seus direitos e fortalece a cultura política clientelística que ainda persiste e parece não dá sinais de enfraquecimento.

Uma outra questão chama a atenção e merece uma reflexão mais complexa: a tendência de criação de redutos eleitorais (distritalização) como um dos produtos da política clientelística. Essa questão pode ter duas abordagens. A primeira é negativa na medida em que essa concentração de votos se sustenta pela prestação de favores de maneira particular em questões que deveriam estar disponíveis como direito para todos. A segunda é positiva pelo fato de se criar uma espécie de *responsabilidade distrital* já que a aproximação constante do representante com o representado o obriga a servir as suas bases políticas caso queira continuar obtendo sucesso eleitoral.

Mas, é preciso observar que essa concentração de votos ocorre num sistema eleitoral cuja escolha se dá por lista aberta. Isso faz com que o candidato local tenha que concentrar sua campanha no seu reduto eleitoral e ainda investir em outras áreas, pois a sua comunidade pode não reunir um número de eleitores suficientes para reelegê-lo. Com isso, o trabalho da representação tende à dispersão já que não existe qualquer mecanismo legal que obrigue o parlamentar a assumir sua *responsabilidade distrital*.

A questão da representação política passa, obviamente, pelo fato de os parlamentares serem eleitos para realizarem a defesa dos interesses da base política que representam. Esse é um dos elementos formadores da decisão do voto em todas as democracias modernas. Conforme foi visto nesse trabalho, Bruce Cain, John Ferejon e Morris Fiorina (1987) destacam que nos Estados Unidos e na Inglaterra boa parte dos eleitores acreditam que o parlamentar deve atender preferencialmente as demandas do distrito que o elegeu e dão importância fundamental, na hora do voto, ao vínculo de representação que o político estabeleceu com a sua comunidade.

Com isso, fica evidente a complexidade do caso brasileiro já que o sistema de lista aberta produz um político pouco comprometido com a sua base social e, por outro lado, boa parte dos parlamentares eleitos por redutos eleitorais concentrados na só sobrevivem politicamente, maioria das vezes, porque negociam o seu apoio político ao Chefe do Executivo, muitas vezes sem considerar o conteúdo do programa do partido que o elegeu ou, até mesmo, sem levar em conta se os interesses do Executivo estão pautados pela realização do bem comum.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade**, Regis de Castro (org). *Processo de Governo no Município e no Estado de São Paulo*. Edusp/Hucitec, São Paulo, 1998.
- Avelino**, George. *Clientelismo e Política no Brasil*. Revista Novos Estudos nº 38, Cebrap, São Paulo, 1994.
- Cain**, Bruce. **Ferejohn**, John & **Fiorina**, Morris. *The Personal Vote - Constituency and Electoral Independence*. Havard University Press, 1982, EUA.
- Calderón**, Adolfo Ignácio. *A Lei Orgânica do Município de São Paulo e os Novos Mecanismos de Participação Popular*. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-SP, 1997.
- Chaia**, Vera. *A liderança política de Jânio Quadros - 1947/90*. Editora Humanidades, São Paulo, 1992.
- Chaia**, Vera & **Tótorá**, Silvana. *Democracia e Participação Popular: a imprensa de São Paulo*. Revista São Paulo em Perspectiva Vol. 7 nº 2, Fundação Seade, São Paulo, 1993.
- Couto**, Cláudio Gonçalves & **Abrucio**, Fernando Luiz. *Governando a cidade?: a força e a fraqueza da Câmara Municipal*. Revista São Paulo em Perspectiva Vol. 9 nº 2, Fundação Seade, São Paulo, 1995.
- Couto**, Cláudio Gonçalves. *“O Desafio de ser Governo: O PT na Prefeitura de São Paulo, (1989-1992)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1994.
- Dahl**, Robert A. *Um Prefácio à Democracia Econômica*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1990.
- Dahl**, Robert A. *Poliarquia*. Edusp, São Paulo, 1997.
- Castro**, Maria H. Guimarães de. *“Equipamentos Sociais, Política Partidária e Governos Locais no Estado de São Paulo (1968-82)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Unicamp - 1986.
- Diniz**, Eli. *Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro*. Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1982a
- Diniz**, Eli. *Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma?*. Revista Novos Estudos vol. 1 nº 14, Cebrap, São Paulo, 1992b

Eisenberg, José. *Quem manda? O Presidente, Os Partidos e a Formação do Gabinete Presidencial*. Boletim de Análise Conjuntura Política nº 2, Departamento de Ciência Política da UFMG, Belo Horizonte, Dezembro, 1998.

Figueiredo, Argelina & **Limongi**, Fernando. *As Reformas (Des)Necessárias*”. Revista São Paulo em Perspectiva vol. 10 nº 4, Fundação Seade, São Paulo, 1996.

Hipólito, Lúcia. *PSD: de raposas e reformistas*. Editora Paz e terra. Rio de Janeiro, 1985.

Kinzo, Maria D’álva G. *Oposição e autoritarismo: trajetória e gênese do MDB 1966/1979*. Idesp/Vértice, 1988.

Kinzo, Maria D’alva G. “*Radiografia do quadro partidário brasileiro*. Konrad Adenauer Stiftung, Série Pesquisas, nº 1, São Paulo, 1993.

Lamounier, Bolívar & Cardoso, Fernando Henrique. *Os Partidos e as Eleições no Brasil*. CEBRAP/Paz e Terra, São Paulo, 1978

Lamounier, Bolívar (org). *1985: O Voto em São Paulo*. IDESP, São Paulo, 1986a

Lamounier, Bolívar & **Meneguello**, Raquel. *Partidos Políticos e Consolidação Democrática - o caso brasileiro*. Editora Brasiliense, São Paulo, 1986b.

Lamounier, Bolívar. *Partidos & Utopias: o Brasil no limiar dos anos 90*. Edições Loyola, São Paulo, 1989.

Leal, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto*. Editora Nova Fronteira, 3ª edição, Rio de Janeiro, 1986.

Lima, Dilze Onilda de. *O jogo político no espaço público em São Paulo: as estratégias de comunicação governamental e a opinião pública nas gestões municipais de Jânio Quadros e Luiza Erundina*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, EAESP/FGV-SP, 1997.

Lima Jr., Olavo Brasil. *Democracia e Instituições Políticas na Brasil dos anos 80*. Edições Loyola, São Paulo - 1993.

Lima Jr., Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro, 1997

Lima Jr., Olavo Brasil. *Partidos Políticos Brasileiros (1945-1964)*. Editora Graal, Rio de Janeiro, 1983.

Lima Jr., Olavo Brasil. *Instituições Políticas Democráticas: o segredo da legitimidade*. Editora Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1998.

Madison, James. *Utilidade da União como preservativo contra as facções e insurreições.* in Os Pensadores. O Federalista. Abril Cultural, São Paulo, 1973.

Mainwaring, Scott. *Políticas, Partidos e Sistemas Eleitorais.* Revista Novos Estudos n° 29, Cebrap, São Paulo, 1991.

Maluf, Rui Tavares. *A Câmara Municipal de São Paulo na IX Legislatura e o Processo Decisório do IPTU.* Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Departamento de Ciência Política da Unicamp, 1991.

Nicolau, Jairo Marconi. *Multipartidarismo e Democracia.* Editora FGV, Rio de Janeiro, 1996.

Nicolau, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais.* Editora FGV-RJ, Rio de Janeiro, 1999.

Nunes, Edson. *A Gramática Política do Brasil.* ENAP/Jorge Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1996.

Pralon, Eliana M. & Ferreira, Gabriela Nunes. *Centralidade da Câmara Municipal de São Paulo no Processo Decisório.* in ‘Processos de Governo no Município e no Estado’, Andrade, Regis de Castro (org). Edusp/Hucitec, São Paulo, 1998.

Prefeitura do Município de São Paulo. *O Poder em São Paulo: história da administração pública da cidade.* Editora Cortez, 1992.

Putnam, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.* Editora FGV, Rio de Janeiro, 1996

Santos, Wanderley Guilherme. *Sessenta e Quatro: anatomia de uma crise.* Editora Vértice, São Paulo, 1986.

Santos, Wanderley Guilherme. *O Século de Michels: lógica autoritária, resposta social, transição política e tipos de capitalismo.* Revista Dados vol. 28 n° 3, IUPERJ, Rio de Janeiro, 1985

Sadek, Maria Tereza. *A interiorização do PMDB nas eleições de 1986 em São Paulo.* in História Eleitoral do Brasil - Eleições 1986. Editora Vértice/Idesp, São Paulo, 1989.

Sartori, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários.* Editora UNB/Jorge Zahar, Rio de Janeiro, 1982

Sartori, Giovanni. *Engenharia Constitucional; como mudam as constituições.* Editora UNB, Brasília, 1996

Soares, Glaucio Ary Dillon. *Sociedade e Política no Brasil.* Difel, São Paulo, 1973.

Souza, Maria do Carmo Campello de. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. Editora Alfa-Ômega, São Paulo, 1976.

Souza, Maria do Carmo Campello de. *A Nova República brasileira: sob a espada de Dâmocles*. in “Democratizando o Brasil”, Skidmore, Thomas (org), Editora Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1988.

Weber, Max. *Parlamento e Governo numa Alemanha reordenada: Crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Editora Vozes, Petrópolis, 1993.