

Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Relatório Final de Pesquisa de Iniciação Científica  
Aluno André Jardim Protti  
Orientador Professor Doutor Marco Antonio Carvalho Teixeira

**As relações entre o Executivo e o Legislativo no município de São Paulo: O poder local entre as gestões de Erundina (1989-1992) até Serra/Kassab (2005-2008)**

São Paulo  
Julho de 2009

## Índice

Introdução .....	3
Procedimentos Metodológicos .....	5
1.Referencial Teórico .....	7
1.1 Modelos de interação Executivo-Legislativo .....	9
1.2 Sistema Partidário .....	11
2. Análise Histórica .....	15
2.1 O governo de Luiza Erundina (1989-1993) .....	15
2.2 O governo de Paulo Maluf (1993-1997) .....	18
2.3 O governo de Celso Pitta (1997-2001).....	21
2.4 O governo de Marta Suplicy (2001-2005) .....	24
2.5 O governo Serra/Kassab (2005-2009).....	26
Conclusões e Considerações Finais.....	28
Bibliografia.....	31

## Introdução

Este relatório final objetiva apresentar a pesquisa efetuada durante o primeiro semestre de 2009 para a Iniciação Científica orientada pelo Professor Doutor Marco Antonio Carvalho Teixeira. Teve como foco de análise as relações entre o Executivo e o Legislativo no município de São Paulo e suas nuances ao longo dos mandatos de Erundina, Maluf, Pitta, Marta e Serra/Kassab. Procurou-se por meio dessa pesquisa definir essas relações no município de São Paulo e encontrar continuidade, ruptura ou progresso do modelo de interação encontrado, por meio da análise histórica.

A pesquisa encontra sua relevância na atual questionável qualidade dos debates e dos projetos propostos pelos parlamentares. Grande parte das políticas públicas de importância para a cidade partem do Prefeito enquanto do parlamento se observam muitas discussões secundárias, propostas de baixo benefício público e só algumas de muita relevância. Esse modelo de gestão do poder local leva a pouca discussão sobre temas centrais da cidade e conseqüentemente piora a qualidade das leis aprovadas, diminuindo a quantidade total de benefício público gerado pelo Estado na esfera municipal (TEIXEIRA, 2004).

A situação é especialmente preocupante já que o poder Legislativo é aquele que por definição representa os cidadãos, e se atualmente está sobrepujado por um Executivo poderoso a população cada vez menos vê seus interesses sendo discutidos com autonomia na Câmara. Uma vez que o Legislativo no âmbito local atua cada vez mais como mero aprovador de leis e procurador de benefícios pessoais aos seus parlamentares, o respeito e o interesse da população em geral pela política cai drasticamente, o que por sua vez alimenta a situação, gerando uma espécie de ciclo.

Creio que além de oferecer uma visão geral sobre as relações entre os poderes no município de São Paulo ao longo do tempo, esta pesquisa contribui de forma definitiva na minha formação como futuro gestor público, pois não apenas me ofereceu uma primeira visão do setor público visto por dentro e um contraponto entre as teorias que estudei e a prática, como também colaborou na minha compreensão de como a política,

o “jogo político” e as relações entre os poderes se traduzem na criação de políticas públicas eficientes ou não e no atendimento das demandas populares existentes.

Este relatório está estruturado da seguinte maneira: No capítulo 1 temos a discussão sobre o referencial teórico básico como o modelo político de nosso país e também sobre os modelos de interação Executivo-Legislativo e o sistema partidário. No capítulo 2 se encontram as análises históricas dos governos de 1989 até 2008.

## Procedimentos Metodológicos

A pesquisa foi efetuada ao longo do semestre por meio de entrevistas com Sérgio Roxo, jornalista político do Diário de São Paulo, Roberto Fonseca, jornalista político do Jornal da Tarde, Paulo Roberto Fiorilo ex-vereador do município de São Paulo e atual Secretário da Administração do município de Osasco, José Police Neto, atual vereador e líder de governo de Kassab da cidade de São Paulo e também por meio de uma palestra dada pelo vereador Antonio Donato. E como forma de obter um outro ponto de vista, foi entrevistado Gilberto Palmas, da ONG “Ágora”, organização que fiscaliza o Legislativo de forma independente e analisa de forma quantitativa as atividades da Câmara anualmente.

Além dessas experiências de campo, foram utilizadas referências bibliográficas da área política, principalmente a dissertação de mestrado de Paulo Roberto Fiorilo “A Relação entre Executivo e Legislativo no Governo Petista de Marta Suplicy 2001-2004”, o estudo de Cláudio Couto “Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano”, o texto “Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias” de Maria Teresa Miceli Kerbauy e “Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992” de Marco Antônio C. Teixeira.

As entrevistas efetuadas com jornalistas do setor de política dos jornais Diário de São Paulo e Jornal da Tarde tiveram como principal objetivo obter o ponto de vista da mídia sobre as relações Executivo-Legislativo, além de obter o contato necessário para que se tornassem possíveis visitas aos arquivos dos respectivos jornais, com o intuito de obter informações gerais sobre as interações entre os poderes; só foi possível obter acesso ao arquivo do Diário de São Paulo.

Em seguida foi feita entrevista com o ex-vereador petista Paulo Roberto Fiorilo, que foi escolhido por já ter participado da situação e da oposição a um governo. Seu relato foi importante na medida em que expôs a continuidade do atual modelo de formação de maiorias até o mandato Serra/Kassab, dando os devidos exemplos.

A entrevista o vereador do PSDB, José Police Neto, foi feita para obter mais um relato sobre as relações Executivo/Legislativo, além de obter um ponto de vista do partido ideologicamente oposto ao de Fiorilo. Seus relatos demonstraram que a forma como as maiorias são formadas atualmente são parte inerente do modelo jurídico-político do País.

A última entrevista foi feita com Gilberto Palmas, da ONG Ágora, para obter um relato dessa entidade que é especialista na análise das atividades do Legislativo e do Executivo. A entrevista exemplificou que o 3ºSetor tem um papel cada vez maior na mobilização da população e que, portanto, é cada vez mais influente na relação Executivo-Legislativo.

## 1.Referencial Teórico

A criação de políticas governamentais, isso é, a transformação de demandas sociais ou *inputs* em políticas públicas que as respondam ou *outputs* é produto direto da interação entre os poderes Executivo e Legislativo. Para analisar mais de um período político do município é necessário, portanto, a compreensão dos padrões existentes nas interações entre essas duas forças governamentais, representadas basicamente no âmbito municipal pelo Prefeito e pelos Vereadores.

Também é necessário analisar a importância do sistema pluripartidário pós-constituição de 1988 para melhor entender a dinâmica política que gera o ambiente no qual a produção parlamentar de leis ocorre. Especialmente no caso paulista essa análise é relevante, visto que como foi afirmado por mais de um dos entrevistados, São Paulo é uma cidade politicamente única no sentido de que tem diversidade e especificidades só aqui encontradas no país, por exemplo, tivemos uma gestão petista (Erundina) seguida do Maluf, ideologicamente oposto ao petismo e assim por diante.

Como texto-base tomado como referência para a análise das interações Executivo-Legislativo foi utilizado “Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano” do professor Cláudio Couto. Quanto às análises do sistema pluripartidário na esfera municipal paulista, foi utilizado principalmente o texto de Maria Teresa Miceli Kerbauy “Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias”.

Preliminarmente, é necessário analisar o ambiente no qual ocorrem essas interações e o contexto no qual existem os partidos, isso é, o modelo de organização do Estado e seus fundamentos básicos. O grande ponto de importância é nesse caso o advento da Constituição de 88, que por si só estabelece o principal arcabouço jurídico-político que oferece as alternativas de ações e estabelece os limites para as unidades políticas.

Um desses conceitos-chave é aquele que criou os conceitos que atualmente conhecemos como Executivo e Legislativo, isto é, a separação dos poderes no Estado contemporâneo, isto é, a tripartição do poder do Estado em Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como proposto por Montesquieu em “O espírito das leis”. A idéia é a

divisão das funções do Estado de administrar, legislar e julgar, separando-as em três grupos de órgãos independentes entre si, e que exercerão preponderantemente apenas as suas funções específicas (FERREIRA, 2008). De acordo com esse modelo, os três poderes deveriam ter igual poder, e para que isso ocorra, eles têm de se fiscalizar, criando um sistema de freios e contrapesos (idéia oriunda dos Artigos Federalistas de Hamilton e Madison), por exemplo, o Legislativo ao propor uma lei, tem de apresentá-la ao Executivo, e se esse compreender que a lei tem falhas pode vetá-la, e assim por diante.

O que é tão importante nesse modelo e que veremos ao longo dessa pesquisa, é o que se observou ao longo dos mandatos analisados, uma falha nesse sistema de freios e contrapesos e a conseqüente imposição do Executivo sobre o Legislativo na maioria das vezes.

Além desse conceito existente na maioria dos Estados contemporâneos, é de importância preliminar também a compreensão do modelo de governo do País. Em seu 1º artigo, a Constituição declara que: “*A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)*”. Por esse artigo constitucional, o País se constitui legalmente em uma República Federativa que se encaixa no conceito de Estado Democrático de Direito. Além dessas definições, no dia 7 de setembro de 1993 a população optou em plebiscito pelo Presidencialismo, ao invés do modelo Parlamentarista.

O Estado Democrático de Direito se constitui em um modelo no qual o Estado encontra respaldo e legitimação nas leis e na população, por meio da representação, ou seja, na eleição de membros da sociedade para que se tornem portadores dos interesses de determinados setores da população, seja no Executivo ou no Legislativo.

## 1.1 Modelos de interação Executivo-Legislativo

Couto utiliza-se de três variáveis básicas para seu modelo de análise da interação dos poderes: estratégia, modalidade e elementos de troca. Cada uma dessas variáveis tem duas alternativas, quanto à estratégia, pode ser cooperativa ou conflitiva, quanto à modalidade, pode ser estável (formação de coalizões) ou instável (utilização de negociações pontuais) e a moeda de troca pode ter caráter programático ou puramente fisiológico/alocativo (COUTO,1998).

Ao cruzar essas variáveis Couto infere a existência de uma determinada quantidade de tipos ideais de interações Executivo-Legislativo, e que existem na prática em proporções diversas, raramente são encontradas em suas formas puras. Os tipos ideais obedecem a uma escala de comprometimento e pelo tipo de moeda de troca utilizada; O Quadro 1 exhibe o cruzamento dessas variáveis e os tipos ideais delas resultantes.

Comprometimento	Moedas de Troca	
	Caráter Programático	Caráter Fisiológico
<b>Coalizão</b>	Coalizão Programática de Governo	Coalizão Fisiológica de Governo
<b>Negociação Pontual</b>	Negociação Pontual sem Conteúdos	Negociação Pontual Fisiológica
<b>Oposição Rígida</b>	Diferenças Programáticas Irredutíveis	Ausência total de barganha fisiológica

Fonte: Elaboração própria, com base em COUTO, 1998, página 46 Quadro2.

O primeiro dos tipos ideais inferidos pelo Quadro 1 é a Coalizão Programática de Governo (CFG), e representa o tipo de interação na qual o Executivo é sustentado no parlamento por implementar um programa comumente aceito. Esse tipo ideal pressupõe que o Executivo apresentará políticas governamentais condizentes com a programática aceita pelo Legislativo.

O segundo dos tipos, e um dos mais relevantes para essa pesquisa, é a Coalizão Fisiológica de Governo, e representa o tipo de interação na qual o Executivo se utiliza da alocação de recursos entre o Legislativo para obter a aprovação e a sustentação em seus projetos, seja qual for o conteúdo. Esses recursos vão desde indicações a subprefeituras até apoio a projetos específicos para regiões que são bases eleitorais de determinados candidatos de oposição.

O terceiro tipo também é importante e trata das Negociações Pontuais Fisiológicas, nesse modelo, o Executivo negocia projeto a projeto com o Legislativo ao invés de garantir a governabilidade durante todo o mandato; negocia utilizando-se dos mesmos recursos mencionados na Coalizão Fisiológica de Governo. O diferencial desse modelo é que o Prefeito fica numa situação ideologicamente mais livre, podendo, por exemplo, vetar ou negar apoio a determinados projetos dos vereadores, diferente da CFG aonde a aliança é contínua.

No último caso relevante, existe o modelo da Oposição Rígida, na qual as diferenças ideológicas/programáticas existentes são absolutamente irreduzíveis e por essa razão não há a menor condição de coalizão ou negociação, seja de caráter programático, ou seja, de caráter fisiológico/alocativo.

Esse será o modelo básico de análise das interações Executivo-Legislativo, e reforço o caráter ideal dessa tipificação, nas experiências práticas existe uma interligação entre esses tipos e no máximo pode-se identificar um modelo dominante mas não absoluto em uma determinada interação real entre os poderes.

Na próxima seção será discutido o Sistema Partidário com o intuito de analisar essa instituição no que tange à sua alta relevância para os modelos de interação Executivo-Legislativo aqui discutidos.

## **1.2 Sistema Partidário**

A razão pela qual todos novos prefeitos de municípios precisarem se utilizar dos modelos de interação descritos acima para aprovarem seus projetos e terem governabilidade durante seus mandatos é o atual sistema pluripartidário que abriga 27 partidos (Ver em [www.tse.gov.br](http://www.tse.gov.br), acesso em 20/07/2009) responsáveis por representar as mais diversas camadas da sociedade. O resultado é previsível, as chances são quase nulas de que um prefeito recém eleito tenha imediatamente já formada uma bancada majoritária na Câmara Municipal para aprovar seus projetos.

No âmbito municipal, nos deparamos com atuações de caráter puramente individual dos vereadores, que buscam sempre maximizar seus benefícios pessoais (como mencionado pelo vereador José Police Neto, os vereadores muitas vezes já começam seus mandatos buscando formas de se reeleger), o que torna o Legislativo municipal um mero homologador das propostas do Executivo, contando que as devidas coalizões ou negociações sejam feitas.

Esse caráter individualista dos vereadores pode vir a frustrar o voto dos eleitores que esperariam ações mais ligadas com as ideologias de seus respectivos partidos, o que contribui para a formação de um ciclo enfraquecedor da ideologia dos partidos, na medida em que aqueles que votam visando o benefício oferecido individualmente por um vereador obtém esse benefício, enquanto os eleitores que esperam condutas mais ideologicamente fieis ou esperam que os vereadores abordem questões mais gerais da cidade tem suas expectativas frustradas devido às atuações individualistas.

Essa questão demonstra a fraqueza da instituição partidária no âmbito municipal e paralelamente afetam as interações Executivo-Legislativo, possibilitando maior flexibilidade para os vereadores de formar Coalizões Fisiológicas de Governo ou se utilizarem de Negociações Pontuais Alocativas. Um exemplo prático dessa situação foi mencionado por todos entrevistados foi o da formação de um bloco acima dos partidos denominado de “Centrão”, indicando a falta de afiliações ideológicas. Esse grupo envolve aproximadamente 20 vereadores de diversos partidos, e considerando que a Câmara possui 55 vereadores, esse grupo é em muitas votações o fiel da balança.

De acordo com Maria Teresa Miceli Kerbauy (2008):

*A alta fragmentação partidária decorrente das regras eleitorais, a natureza federativa do sistema político, a influência do governador e de seu partido na organização partidária local apontam para o desprestígio da função de coordenação exercida pelos partidos ao mesmo tempo em que ressalta a atuação do prefeito como maior detentor de poder no processo legislativo, responsável por individualizar a negociação política e desconsiderar totalmente o papel da organização partidária independentemente do tamanho do município.*

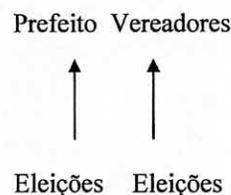
O excerto acima expõe a problemática da coordenação dos partidos em um modelo federativo dentro de um país tão territorialmente extenso. A falta de coordenação entre a gestão federal, estadual e municipal dos partidos atua como incentivo tanto para o prefeito como para os vereadores para que atuem de forma a atender seus interesses individuais; o jornalista Sérgio Roxo, do Diário de São Paulo, em entrevista, afirmou que existem diferenças até nas alianças formadas pelos partidos ao se observarem dois municípios. Esse tipo de flexibilidade ideológica exemplifica a fraqueza da instituição partidária atualmente no País.

A situação partidária observada nos municípios é, portanto, vital para a compreensão das relações observadas entre os poderes ao longo do tempo no município de São Paulo. A existência de tantos partidos aliada a ausência de uma instituição partidária forte e consolidada se tornam grandes facilitadores para a atuação individualista dos vereadores e conseqüentemente para a predominância das relações Executivo-Legislativo de caráter Fisiológico.

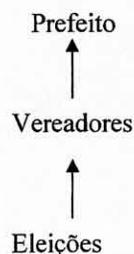
O vereador José Police Neto, em entrevista, afirmou que o sistema político é responsável pela atual situação da produção legislativa municipal. Para o vereador, o atual sistema já implica na necessidade de formação de maioria e o modo como essas maiorias são formadas não tem muitas alternativas, porém, no modelo parlamentarista isso não ocorreria considerando que o prefeito surgiria das eleições dos vereadores, e dessa forma, teoricamente, já automaticamente teria governabilidade. Essa situação é exemplificada no Esquema 1:

### Esquema 1

#### República Presidencialista



#### Parlamentarismo



Fonte: Elaboração própria

A fraqueza partidária aliada com o Presidencialismo pode ser considerada como uma das responsáveis entre a relação de caráter clientelista, que surge entre prefeito e vereadores e entre estes e a população, além dessa causa Marco Antonio C. Teixeira (2004) aponta também:

*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.*

O trecho acima além de corroborar a fraqueza do sistema partidário, já aponta entre as outras causas da existência de uma relação clientelista a própria situação de imposição do Executivo sobre o Legislativo. O contexto político-partidário como um todo pode ser considerado, portanto, como uma das principais variáveis na análise de uma determinada municipalidade e suas respectivas interações entre Executivo e Legislativo. Levando em conta os modelos de interação Executivo-Legislativo e o contexto político-partidário municipal, podemos analisar experiências práticas com a devida profundidade.

Na próxima seção serão feitas as análises históricas se utilizando o referencial teórico aqui discutido, em ordem cronológica, iniciando com o governo de Erundina e terminando com o governo Serra/Kassab.

## 2. Análise Histórica

### 2.1 O governo de Luiza Erundina (1989-1993)

Iniciaremos a análise do governo de Erundina analisando as condições nas quais ela foi eleita, ou seja, seu ambiente político, reflexo das eleições de 1988, Como exibirá o Quadro 1, a vitória de Luiza Erundina foi eleita por uma pequena diferença ligeiramente maior que 5%, na época não havia segundo turno. Segue o Quadro 1:

**Quadro 1**  
**Resultado das Eleições para a prefeitura de São Paulo (1988)**

Candidato	Coligação	Nº Votos	(%)
Luiza Erundina	PT, PCB, PC do B	1.534.547	29,90%
Paulo Maluf	PDS,PJ,PNA,PRP,PPB	1.257.480	24,40%
João Leiva	PMDB,PFL,PSB	728.858	14,20%
José Serra	PSDB,PV,PTR,PSC,PCN	287.340	5,60%
João Mellão Neto	PL	277.280	5,30%
Marco A. Mastrobuono	PTB	35.224	0,70%
Demais candidatos		51.722	1,00%
Branco/nulos		970.351	18,90%
Total de votantes		5.142.802	100%

Fonte: Couto (1995:118-119).

Com um quadro de eleições como o exibido acima, com votos bem espalhados entre os partidos e coligações, era de se esperar que a probabilidade do partido da prefeita eleger uma maioria seja baixa. Como observaremos no Quadro 2 foi isso que ocorreu:

**Quadro 2**  
**Composição das bancadas na Câmara Municipal de São Paulo após as eleições de 1988**

<b>Partido</b>	<b>Vereadores eleitos</b>	<b>(%)</b>
PT	16	30,2
PMDB	9	17
PDS	8	15,1
PSDB	5	9,4
PTB	5	9,4
PFL	4	7,5
PL	3	5,7
PCB	1	1,9
PC do B	1	1,9
PDT	1	1,9
Total	53	100

Fonte: Couto (1995:199)

Como exibido no Quadro 1, a vitória de Luiza Erundina foi por uma diferença ligeiramente maior que 5%, fato esse que antecipa a informação que nos trouxe o Quadro 2 de que a coligação da prefeita (PT, PCB, PC do B) não conseguiria atingir a maioria de forma imediata, com um total de 18 vereadores dos então 53 que totalizavam a Câmara. Para Marco Antonio C. Teixeira (2004):

*A chegada de Erundina na prefeitura representou a expectativa de uma profunda reformulação das relações políticas na cidade, muitas vezes baseadas no uso de instrumentos de cooptação do Executivo perante membros do Legislativo fato que enfraquece a atividade parlamentar por transformar a Câmara municipal numa Casa homologadora dos interesses do governo.*

Esse fato se deu devido ao tom de combate ideológico existente nas eleições de 1988, com a esquerda chefiada pelo PT sendo um símbolo da quebra de paradigma da tradição populista e tecnocrática da cidade (SINGER, 1996:17).

A tradição de obter apoio político pela indicação de Administradores Regionais vem de antes e o governo de Erundina não foi exceção, apesar de inicialmente se propor a não ceder a esse modelo e evitar a formação de maiorias como seria de se esperar da proposta eleitoral do partido. Ficou claro após algum tempo de que essa estratégia, por mais que seja ideologicamente fiel, tornava insustentável a aprovação de projetos e consequentemente abalava a governabilidade de Erundina.

Essa posição ideologicamente rígida levou a uma separação mais acentuada entre oposição e situação, o que, como era esperado, causou uma situação difícil para a aprovação de projetos da prefeita. A solução foi implementada de forma lenta e progressiva, se utilizando da metodologia tradicional de oferecer cargos em administrações regionais para determinados parlamentares ou até parentes de parlamentares (como no caso de Leonide Tatto, que foi indicado para a Administração Regional da Capela do Socorro, irmão de Arselino Tatto, vereador).

O Executivo não abandonou de todo a sua posição ideologicamente rígida, afinal o modelo predominantemente utilizado nesse mandato foi o da Negociação Pontual Alocativa, visto que a prefeita nunca se encontrou em situação perfeitamente estável como seria esperado em uma Coalizão Fisiológica de Governo; assim como definido por Paulo Roberto Fiorilo em sua tese de mestrado:

*Nesse modelo de interação, o Executivo convive com uma dicotomia constante entre cooperação e conflito, exigindo um esforço redobrado para negociar cada projeto e com indeterminação dos resultados. Esse modelo pode ser clientelístico ou não, mas será sempre custoso, pois exige dedicação e acompanhamento político e confiança entre os atores.*

O principal ponto positivo desse tipo de interação Executivo-Legislativo observado no mandato de Luiza Erundina é a maior fidelidade aos ideais partidários, mantendo-se a flexibilidade existente em Negociações Pontuais, ao contrário da aparente Aliança existente na CFG. O grande ponto negativo é a instabilidade do mandato, resumida na dicotomia cooperação e conflito, e a existência de maiores custos para a obtenção de governabilidade.

## 2.2 O governo de Paulo Maluf (1993-1997)

Após a instável relação Executivo-Legislativo que pôde ser observada no governo de Luiza Erundina, passaremos a analisar o período de Paulo Maluf, político de extensa carreira na área (já havia sido prefeito de São Paulo anteriormente, governador do estado de São Paulo e até presidente da Caixa Econômica Federal). Para começar a análise é importante analisar o contexto no qual Maluf foi eleito, isto é, as eleições de 1992. Segue o Quadro 3 com os resultados do segundo turno:

### Quadro 3

#### Resultados eleitorais do segundo turno (1992)

Candidato/Partido	Votação Total	%
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

Seguindo uma votação tão expressiva, seria esperado um resultado similar na Câmara Municipal, assim como podemos observar no Quadro 4. Maluf obteve de início resultados favoráveis. Seguem os resultados das eleições para a Câmara Municipal de 1992:

### Quadro 4

#### Bancadas na Câmara Municipal no início da legislatura 1993-1996

Partido	nº de Parlamentares	%
PDS	14	25,45
PMDB	12	21,81
PT	11	20
PSDB	5	9,1
PTB	4	7,28
PL	4	7,28
PSB	2	3,63
PC do B	2	3,63
PV	1	1,82
TOTAL	55	100

Fonte: Biblioteca da Câmara Municipal de São Paulo

Os resultados eleitorais mostram que, por mais que não tenha conseguido obter diretamente uma maioria que lhe garantisse um governo tranqüilo, isto é, não obteve logo ao iniciar o mandato os 28 vereadores necessários para formar uma maioria simples, deve-se levar em conta que obteve uma votação expressiva tanto no segundo turno de sua votação como no número inicial de vereadores (15,3% a mais que Eduardo Suplicy e 4 vereadores a mais que Erundina obteve no começo de seu mandato). O prefeito, no entanto, não se contentou e buscou desde o começo a obtenção de uma maioria de 2/3 da Câmara, para que pudesse, por exemplo, propor e passar até leis de alteração da Lei Orgânica da cidade. Para que obtivesse tão sólido apoio, teve de se utilizar de uma Coalizão Fisiológica de Governo, negociações pontuais não iriam garantir a Maluf respaldo suficiente na Câmara para atingir seus objetivos.

Um ocorrido que facilitou em muito a obtenção dessa maioria foi a determinação do orçamento no último ano do mandato de Erundina, que havia tentado durante todo seu governo alterar a taxa de remanejamento livre do prefeito, que conseguiu alterar a taxa de 1% para 10%, Marco Antonio C. Teixeira disse: " *O pedido da prefeita coincidiu com o interesse de Maluf. A Câmara 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.* "

Uma variável de grande relevância para a formação de maiorias no Legislativo é a quantidade de Administrações Regionais, posteriormente Subprefeituras. O Quadro 5 mostra a variação na quantidade de ARs ao longo de quatro gestões:

#### **Quadro 5**

##### **Número de ARs por gestão (1983-1996)**

<b>Prefeito</b>	<b>nº de ARs</b>
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 de São Paulo**

Ao iniciar seu mandato, Maluf já tendo em vista a obtenção da maioria de 2/3 do Legislativo, aumenta a quantidade de Administrações Regionais (assim como demonstrado no quadro 5), de 20 para 26, aumentando sua capacidade de obter apoio de vereadores ainda em sua oposição. As AR's são especialmente importantes para os vereadores pois seus comandantes atuam de forma próxima aos eleitores da região, além de contar com orçamento próprio e baixa fiscalização, tornando-se um dos principais recursos utilizados pelos prefeitos como moeda de troca pela maioria legislativa e um dos cargos mais cobiçados pelos vereadores pois oferece oportunidades de reeleição.

O resultado da estratégia de Maluf foi surpreendente, não teve nenhum de seus projetos rejeitados e terminou por obter o maior índice histórico de aprovação da cidade de São Paulo. A predominância da Coalizão Fisiológica de Governo nesse caso levou a um mandato estável no qual o Legislativo atuou como homologador dos projetos do Executivo e levou em troca os devidos benefícios individualistas para os vereadores, como as indicações a AR's.

### 2.3 O governo de Celso Pitta (1997-2001)

Após a coalizão bem sucedida entre Executivo e Legislativo no governo de Paulo Maluf, o mesmo se esperava de seu sucessor político Celso Pitta. Embora os resultados eleitorais tenham sido quase tão favoráveis quanto os de Maluf, observaremos que ocorreram diferenças nas estratégias utilizadas. Seguem os resultados eleitorais do segundo turno de 1996:

**Quadro 6**  
**Resultados eleitorais do segundo turno (1996)**

Candidato	Votos	%
Celso Pitta	3.178.330	57,4
Luiza Erundina	1.924.630	34,72
Branços	107.409	1,9
Nulos	329.993	5,92

Fonte: TRE-SP

Como seu antecessor e, de certa forma, mentor político, Celso Pitta obteve bons resultados nas eleições da Câmara Municipal. O Quadro 7 apresenta esses resultados que definem essa situação favorável, e que posteriormente comprova a inabilidade política do prefeito:

**Quadro 7**  
**Resultado das eleições para a Câmara Municipal de São Paulo -1996**

Partidos/Coligações	Total de Votos	n° de Vereadores	%
PPB	1.608.605	19	34,55
PT-PCdoB-PSB-PMN-PCB	953.098	11	20
PSDB-PPS-PV-PSL	647.475	8	14,55
PDT-PL-PST	571.663	7	12,73
PMDB-PSDC	380.549	4	7,27
PTB-PAN-PSP	251.008	3	5,45
PFL	188.428	2	3,63
PRONA	124.897	1	1,82

Fonte: TRE-SP

De certa forma, a lógica das duas eleições anteriores continuou, Pitta não conseguiu a maioria do seu partido diretamente nas eleições para a Câmara, porém, a somatória dos vereadores da aliança ultrapassa a maioria da casa, chegando a 36 vereadores. Com um apoio tão maciço deixado pelo seu antecessor e “padrinho” Paulo Maluf, era de se esperar que o prefeito traçasse uma trajetória similar e igualmente tranqüila.

Celso Pitta, ganhou as eleições contra Erundina com relativa facilidade, faltando pouco menos de 200 mil votos para que ganhasse em primeiro turno de sua adversária. E tudo indicava que seria fácil para ele manter uma Coalizão Fisiológica de Governo sem grandes abalos. Porém, ao iniciar seu mandato tentou, contra o caminho trilhado por Maluf, alterar a lógica das AR's, implementando fiscalização nas atividades efetuadas nessas administrações, e devido a sua inexperiência e fragilidade política foi um fracasso que levou a ele eventualmente atender a todos os interesses dos legisladores para tentar reparar a situação. Esse foi um dos motivos que levou a uma CFG diferente daquela observada no governo de Maluf; foi uma coalizão paradoxalmente instável.

Entre os outros motivos que levaram a instabilidade das interações Executivo-Legislativo nesse mandato foram as diversas acusações de corrupção direcionadas a secretários, vereadores e ao prefeito. Nesse caso a mídia interferiu na relação entre esses dois poderes, levando a um desgaste tamanho da figura do prefeito que terminou por esgotar seus recursos políticos, terminando com sua Coalizão, de acordo com Teixeira : *“A fraqueza política do prefeito resultou justamente do escasseamento dos recursos que garantiriam a sustentação da base governista na Câmara Municipal de São Paulo. Esse fato demonstra que uma Coalizão Fisiológica de Governo tem a mesma duração que os bens oferecidos possam ter.”*

Por isso que, não foi de fato apenas uma CFG, afinal após o esgotamento dos recursos políticos do prefeito a Câmara viu-se livre para oferecer a ele uma Oposição Rígida, que garantiria a eles uma melhor posição ética frente aos escândalos políticos de corrupção que foram deflagrados sem a menor possibilidade de represália do Executivo, visto que o prefeito também era personagem de tais escândalos.

O mandato turbulento de Celso Pitta foi no geral uma tentativa de CFG caótica que eventualmente fracassou devido aos escândalos e a sua falta de habilidade em gerir o seu poder político, levando a uma situação de Oposição Rígida no final de seu mandato. Nesse caso se observou que a mídia também exerce influência sobre as relações Executivo-Legislativo, assim como foi afirmado pelo vereador José Police Neto em sua entrevista, visto que foram as acusações constantes e cobertura intensiva que levaram ao esgotamento dos recursos políticos do Executivo, o que levou à reação do Legislativo.

## 2.4 O governo de Marta Suplicy (2001-2005)

Marta Suplicy, ideologicamente oposta aos dois governos anteriores, assume a prefeitura em situação bem menos favorável à observada nos dois mandatos anteriores. O quadro 8 apresenta os resultados do segundo turno das eleições de 2000, que exemplificam o quanto foi menos favorável:

### Quadro 8

#### Resultado do segundo turno da disputa pela Prefeitura de São Paulo -2000

Candidato	Votos	%
Marta Suplicy	3.248.115	58,51
Paulo Maluf	2.303.623	41,49

Fonte: TRE-SP

No Legislativo, a prefeita também não obteve uma situação tão razoável quanto a de seus antecessores, porém, como se observará, soube administrar essa situação com mais habilidade que Celso Pitta. Segue o Quadro 9 que apresenta os resultados das eleições para a Câmara Municipal em 2000:

### Quadro 9

#### Bancadas eleitas na Câmara Municipal para a legislatura 2001-2004

Partido	Nº de Parlamentares
PT	16
PSDB	8
PPB	6
PMDB	6
PC do B	3
PTB	3
PL	3
PRONA	2
PSB	2
PPS	2
PDT	2
PSDB	1
PFL	1

Fonte: TRE-SP

Embora as eleições em segundo turno contra Paulo Maluf não foram vencidas com muita margem pela então candidata Marta Suplicy, o resultado eleitoral de 2000

continuou seguindo o padrão observado ao longo do tempo, no que tange ao resultado no Legislativo: A bancada aliada aos interesses do Executivo não obteve cadeiras suficientes para formar maioria direta.

Marta não seguiu a linha estratégica de Erundina, a de manter a flexibilidade se utilizando das Negociações Pontuais para obter uma posição ideológica mais rígida. A prefeita seguiu a tradicional estratégia de se utilizar da barganha alocativa para formar uma Coalizão Fisiológica de Governo e garantir a aprovação de seus projetos. A quantia de vereadores aliados à prefeita chegou a 21 vereadores (se levados em conta os 2 vereadores do PSB que a apoiaram no segundo turno) o que significa que a prefeita estava distante da formação de uma maioria e não seria prudente da parte dela seguir a estratégia de Luiza Erundina, principalmente após ter acompanhado os acontecimentos daquele mandato.

Segundo o vereador João Antonio, em entrevista gravada para a tese de mestrado de Paulo Fiorilo: *“ao assumir o segundo governo com a prefeita Marta Suplicy, nós sabíamos que para implementar mudanças importantes na cidade era preciso mudar o ordenamento jurídico. A prefeita Marta precisa viabilizar o seu programa de governo, e só mudaríamos com uma maioria estável.”*. O vereador expressou em seu relato que o partido aprendeu com a experiência do mandato de Erundina que as Coalizões Fisiológicas de Governo são a melhor forma no atual cenário político de se obter a maioria necessária para obter a governabilidade desejada.

Outro fato que exemplifica o empenho do PT no Executivo de manter uma relação diferente daquela observada no governo petista antecedente ao mandato de Marta foi a composição da mesa diretora, que chegou até a incluir o adversário histórico do partido, o PPB, partido de Maluf. A eleição do presidente da mesa diretora foi especialmente simbólica nesse mandato pois envolveu Arselino Tatto e Antonio Carlos Rodrigues representando base e oposição e terminou com uma acirrada vitória petista, significando a perpetuação de uma coalizão harmônica durante todo o mandato.

No geral um mandato que seguiu ao padrão predominante de Coalizão Fisiológica de Governo, que também demonstrou o quanto esse padrão é efetivo na formação de maiorias no atual ambiente político municipal, já que o PT passou por uma experiência

de Negociações Pontuais com Erundina e obteve resultados instáveis e por isso resolveu aplicar essa estratégia mais tradicional no governo de Marta Suplicy.

## **2.5 O governo Serra/Kassab (2005-2009)**

Após a bem sucedida coalizão da prefeita Marta Suplicy, o prefeito José Serra se elege, levando Kassab como vice, e em votação acirrada nega a reeleição da prefeita. O Quadro 10 mostra os resultados eleitorais em segundo turno de 2004:

### **Quadro 10**

#### **Resultados Eleitorais em Segundo Turno (2004)**

<b>Candidato</b>	<b>Partido</b>	<b>nº Votos</b>	<b>(%)</b>
José Serra	PSDB	3.330.179,00	52%
Marta Suplicy	PT	2.740.152,00	43%
Total		6.407.469,00	100%

Fonte: TRE-SP

Quanto as eleições para o legislativo, aconteceu o que seria esperado em uma votação em segundo turno de 52% contra 43%, a bancada eleita para a Câmara Municipal não foi nem de perto de maioria do partido do então prefeito Serra. Seguem os resultados das eleições para a Câmara Municipal de 2004:

### **Quadro 11**

#### **Bancada Eleita para a Câmara Municipal (2004)**

<b>Partido</b>	<b>Nº de Parlamentares</b>
PT/PTB	20
PSDB	13
PSB-PMDB	5
PP	4
PV	3
Outros	10

Fonte: TRE-SP

Dando continuidade ao padrão, essas eleições também geraram os resultados tradicionais de quantias significativamente afastadas da maioria simples obtida de forma direta da eleição.

Serra iniciou seu mandato com uma política de não ceder à tradição de formar maiorias se utilizando dos cargos em subprefeituras e alocação de recursos para setores de interesse de vereadores. Assim como aconteceu como Erundina, a situação se revelou complicada e Serra teve derrotas na Câmara e então passou a se utilizar de cargos de menor visibilidade para obter o apoio do Legislativo. Esse é um caso no qual não ocorreu total predominância de um dos modelos, afinal, inicialmente se assimilou com uma Oposição Rígida, porém rapidamente modificada para uma espécie de Negociação Pontual com pretensões de obter apoio total da Câmara.

Serra porém abandona seu cargo e deixa o vice Kassab assumir, e este por sua vez continua com o plano de obter maioria porém simultaneamente fazer isso de forma diferente da tradicional. As entrevistas com jornalistas e com o vereador Paulo Roberto Fiorilo demonstraram o ponto de vista de que essa foi apenas uma posição ideológica tomada, pois a prática em sua essência continuou a mesma, cargos foram distribuídos em troca de apoio parlamentar. Já a entrevista com o vereador do PSDB José Police Neto exibiu o ponto de vista de que ocorreu de certa forma uma mudança no modo como a maioria foi obtida; na medida em que os cargos distribuídos não são tão visíveis como aqueles das subprefeituras, mas ao mesmo tempo são influentes o suficiente para obter o apoio dos vereadores, além do mais, de acordo com o vereador, os escolhidos para os cargos foram pessoas de capacitação técnica para exercerem suas indicações, o que é condizente com o interesse público.

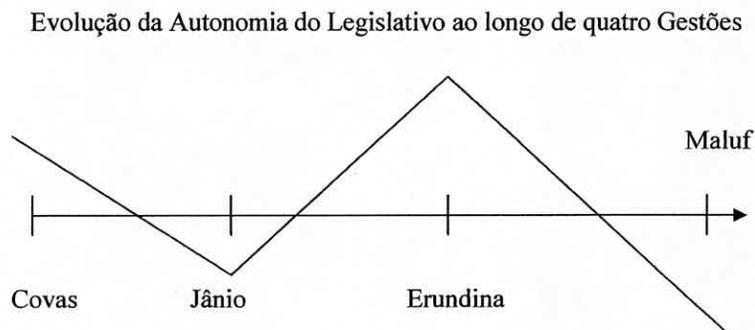
Esses dois mandatos podem ser entendidos como uma tentativa de mudança do antigo modelo de formação de maioria, porém, de certa forma acabaram por ceder e utilizar da distribuição de cargos para formação de maiorias, com o diferencial de terem se utilizado principalmente de cargos menos visíveis. Nas palavras do vereador José Police Neto, existe certa demanda da sociedade por uma mudança desse padrão e a mudança não depende apenas dos políticos, mas também da mudança do contexto e da atitude da população frente as questões políticas.

## Conclusões e Considerações Finais

Por meio da breve observação e análise do histórico da relação entre os poderes Executivo e Legislativo do município de São Paulo, podemos compreender o quanto a cidade é, nas palavras de Paulo Fiorilo em entrevista, *sui generis*. Primeiramente observamos a alternância extrema dos partidos dos prefeitos eleitos para governar a cidade durante o período estudado (1989-2009), começando com Erundina do PT, passando para a coligação partidária ideologicamente oposta, PDS, PL e PTB, com Paulo Maluf, e mais tarde voltando para o PT com Marta Suplicy e logo em seguida sendo sucedida por Serra do PSDB. Além desse caráter único, o enorme tamanho da cidade, sua população superior a 10 milhões de habitantes e sua importância nacional também influem fortemente no ambiente político do município que por sua vez define as relações Executivo-Legislativo.

O esquema abaixo indica a evolução da autonomia do Legislativo frente ao executivo ao longo de quatro gestões:

### Esquema 2



Fonte: "Governando a Cidade?(...)" Couto e Abrucio página 64

Esse esquema explicita as diferenças que as diferentes estratégias do Executivo podem trazer para sua relação com o Legislativo, como no caso de Maluf, que conseguiu estabelecer uma das mais estáveis coalizões fisiológicas de governo, levando a uma baixíssima autonomia do Legislativo, já que este estava intrinsecamente ligado aos interesses do prefeito.

Ao longo do período estudado, pode-se observar que a estratégia predominantemente utilizada pelos prefeitos foi o da utilização da barganha alocativa para a formação de uma maioria no Legislativo, no modelo de uma Coalizão Fisiológica de Governo. O principal recurso utilizado como moeda de troca pelo Executivo foi a distribuição de cargos nas Administrações Regionais, seja para vereadores ou pessoas envolvidas com os vereadores. A predominância desse modelo pode ser explicada pelo próprio caráter do município e pela estrutura política; por ser uma região grande, as AR's são necessárias e de extrema valia para vereadores se projetarem para um determinado eleitorado e obterem maiores chances de reeleição, principal objetivo dos vereadores, assim como definido por Regis de Castro Andrade em seu texto "Processo de Governo no Município e no Estado": "*o objetivo fundamental dos decisores- no caso, os vereadores e deputados estaduais, bem como membros do Executivo – é a continuidade da sua carreira política, seja através da reeleição, seja pela ocupação de outros cargos políticos*". Já a própria estrutura política também é um incentivo a predominância de CFG's, visto que é essa estrutura uma das responsáveis pela fraqueza das instituições partidárias que possibilitam as ações individualizadas por parte dos vereadores.

Quanto a continuidade ou ao progresso das interações Executivo-Legislativo observadas ao longo dos mandatos analisados, pode-se concluir que o modelo tradicional de clientelismo, definido por Diniz como "*um sistema de lealdades, que se estrutura em torno da distribuição de recompensas materiais e simbólicas, em troca de apoio político.*", seja ele entre Prefeito e Vereadores ou entre Vereadores e Eleitorado, dentro da modelagem das Coalizões Fisiológicas de Governo continua predominante e é o método mais bem sucedido utilizado pelo Executivo para sobrepujar o Legislativo e aprovar os projetos que desejar.

A análise como um todo leva a conclusão de que o Poder Legislativo no âmbito municipal está gravemente fragilizado e na maioria das vezes atua como mero legitimador dos interesses do Executivo. Essa situação prejudica o processo de governo, na definição de Cláudio Gonçalves Couto: "*processo de conversão de inputs (demandas e apoios) nos outputs do sistema (políticas governamentais dos mais diversos tipos)*", na medida em que a qualidade das decisões se torna cada vez mais baixa devido à falta de debate sobre a aprovação, edição ou rejeição de uma determinada lei ou projeto, já

que ocorre uma sistemática “compra” do voto dos parlamentares pelos meios já anteriormente mencionados.

Devemos nos questionar se a continuidade desse sistema poderá eventualmente atingir a eficiência máxima que a cidade necessita na produção de leis e projetos que respondam às suas demandas sociais, econômicas e ambientais. Os entrevistados afirmaram de formas e intensidades diferentes o quanto é necessário que ocorram reformas na estrutura política e mudanças na mentalidade da população quanto à política para que se supere o atual modelo no qual os vereadores seguem vontades individuais ao assumirem cargos nos quais eles deveriam representar seus respectivos eleitores, e então eventualmente obter uma política transparente e que se traduza frequentemente em soluções e respostas as demandas do município de São Paulo.

## **Bibliografia**

**ABRUCIO, F L., COUTO C G.** *Governando a cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal.* São Paulo em perspectiva, 9 (2), São Paulo, 1995.

**ANDRADE, R S C.** *O processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo.* Editora da Universidade de São Paulo; Fapesp, 1998.

**COUTO, C G.** *Negociação, decisão e governo: Padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano.* In: Regis Stephan de Castro Andrade. (Org.). *O processo de governo no município e no Estado uma análise a partir de São Paulo;* Editora da Universidade de São Paulo; Fapesp, 1998.

**DINIZ, E.** *Clientelismo urbano: ressuscitando um antigo fantasma?.* Revista Novos Estudos vol. 1 n° 14, Cebrap, São Paulo, 1992b

**FIORILLO, P R.** *A relação entre executivo e legislativo no governo petista de Marta Suplicy: 2001-2004.* Tese de Mestrado em Ciências Sociais, PUC, São Paulo, 2006.

**FERREIRA FILHO, M G.** *Curso de Direito Constitucional.* Saraiva, São Paulo, 2008.

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

**KERBAUY, M T M.** *Legislativo municipal, organização partidária e coligações partidárias.* Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo v.13,n°53,2008.

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

**MONTESQUIEU,** *Do Espírito das Leis (L'Esprit des lois),* 1748.

**TEIXEIRA, M A C.** *Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992.* Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo n°40,2004.

**SINGER, P.** *Um Governo de esquerda para todos/ Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1982-92).* Editora Brasiliense, São Paulo, 1996.