

Fundação Getúlio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Trabalho de Conclusão de Curso
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 Kassab (2008-2012)

São Paulo
Maio de 2012

Índice

| | |
|--|----|
| Introdução | 5 |
| Procedimentos Metodológicos | 7 |
| 1.Referencial Teórico | 9 |
| 1.1 Modelos de interação Executivo-Legislativo | 11 |
| 1.2 Sistema Partidário..... | 13 |
| 2. Análise Histórica | 17 |
| 2.1 O governo de Luiza Erundina (1989-1993)..... | 17 |
| 2.2 O governo de Paulo Maluf (1993-1997)..... | 20 |
| 2.3 O governo de Celso Pitta (1997-2001)..... | 23 |
| 2.4 O governo de Marta Suplicy (2001-2005)..... | 26 |
| 2.5 O governo Serra/Kassab (2005-2009) | 28 |
| 2.6 O Governo Kassab (2009-2013)..... | 30 |
| Conclusões e Considerações Finais | 33 |
| Bibliografia..... | 38 |
| Anexos..... | 40 |
| Transcrição da entrevista com Sérgio Roxo, jornalista político..... | 40 |
| Transcrição da Entrevista com o vereador Police Neto..... | 42 |
| Transcrição da Entrevista com o vereador Antônio Donato..... | 48 |
| Transcrição da Entrevista com o jornalista político do Estadão Diego Zanchetta | 51 |
| Transcrição da Entrevista com a pesquisadora Gabriela de Breláz..... | 54 |

RESUMO

As relações entre os poderes Executivo e Legislativo têm sido estudadas com frequência pela ciência política nacional, mas ainda assim as pesquisas que tratam da esfera municipal são escassas. A intenção dessa pesquisa é, portanto, a análise de um histórico dessa relação na cidade de São Paulo, abrangendo desde o período de Luiza Erundina até Kassab. A análise desse histórico visou traçar um perfil dessa relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal, procurando identificar continuidade, ruptura ou progresso. Para a concretização desse estudo foram efetuadas duas etapas: primeiramente foi feita a leitura e análise da literatura existente na área, proveniente de diversos autores como Marco Teixeira, Cláudio Couto e Fernando Abrucio. Já a segunda etapa consistiu em uma série de entrevistas com jornalistas, vereadores do município, pesquisadores e entidades do 3º setor, as principais entrevistas foram com: Paulo Fiorilo (ex-vereador do município), Donato (vereador do município), Police Neto (atual presidente da Câmara) Sérgio Roxo (jornalista da área de política do Diário de São Paulo). O referencial teórico estudado serviu como a base para analisar o histórico e também as entrevistas. Primeiramente, se extraíram das entrevistas informações que apontaram para a existência de um padrão nessas relações, o da necessidade dos governantes de formar maiorias por meio de coalizões fisiológicas de governo, além de outras características do cenário político municipal como a existência de motivações individualizadas por parte do Legislativo, e também o enfraquecimento da instituição partidária. Já a literatura específica forneceu modelos para as análises das entrevistas e do próprio histórico, além de referências sobre todas as temáticas envolvidas no estudo das relações Executivo-Legislativo. A pesquisa concluiu que as relações Executivo-Legislativo no município de São Paulo têm observado uma continuidade do modelo de formação de maiorias por coalizões fisiológicas de governo, método utilizado com frequência pelo Executivo para obter governabilidade. Além disso, se concluiu que ocorre um processo de fragilização do poder Legislativo, na medida em que tem atuado como mero legitimador dos interesses do Executivo, prejudicando a produção efetiva de leis de relevância para o município.

Palavras-Chave: Relação Executivo-Legislativo, Poder Local, Processo Político de São Paulo.

ABSTRACT

The relationship between the Executive and the Legislative powers have been frequently studied by national political scientists, but still, research that deals specifically with the local sphere is insufficient. The intention of this paper is, therefore, the analysis of a historical regression of that relation in the city of São Paulo, ranging from Luiza Erundina's mandate until Kassab. The analysis of this regression sought to trace a profile of this Executive-Legislative relation in the municipal level, looking for continuity, rupture or progress. For the solidification of this study there were two phases: primarily, the existing literature in the field was read and analyzed, from authors like Marco Teixeira, Cláudio Couto and Fernando Abrucio. The second phase consisted in a series of interviews with journalists, municipal congressmen, researchers and 3rd sector entities, the main interviews were with Paulo Fiorilo (ex-congressman), Donato (congressman), Police Neto (current president of the municipal assembly) and Sérgio Roxo (political analyst for the *Diário de São Paulo*). This academic research served as a basis for the historical analysis and the interviews. First, main information that pointed to the existence of a pattern in the relations was extracted from the interviews, that of the necessity for the congressmen to form majorities through physiological coalitions of government, beyond other characteristics of local politics like the existence of individual motivations by the Legislative, also the weakening of the party system structure. The literature of the field provided models for the analysis of the interviews and the historical regression itself, besides giving a basis of knowledge for the study of the Executive-Legislative relations. The research came out with the conclusion that these relations have been part of a continuity of the majority formation through physiological coalition pattern in the municipality of São Paulo, as the method used by the Executive to gain governability. Besides that, the research concluded that there is an ongoing weakening of the Legislative process, given that it has been acting as a mere giver of legitimacy of the interests of the Executive, harming effective production of relevant laws for the municipality.

Keywords: Executive-Legislative Relations, Local Power, Political Process in São Paulo.

Introdução

Este relatório final objetiva apresentar a pesquisa efetuada como Trabalho de Conclusão de Curso, 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, Serra/Kassab e 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. Grandes partes 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 caem 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 2012.

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, Diego Zanchetta, jornalista político do Estadão, 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 presidente da Câmara de Kassab da cidade de São Paulo e também por meio de uma palestra e posterior entrevista dada pelo vereador Antonio Donato. E como forma de obter 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 e também a pesquisadora Gabriela de Breláz, responsável pela tese de doutorado “O Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: Uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)”.

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, Jornal da Tarde e Estadão 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 é parte inerente do modelo jurídico-político do País. Posteriormente ele foi entrevistado novamente para falar sobre o esvaziamento das subprefeituras, as emendas parlamentares e a gestão Kassab. Como contraponto ao relato de Police Neto, foi entrevistado o vereador da oposição Donato, que explicitou seu ponto de vista principalmente sobre a atual gestão Kassab e a relação Executivo-Legislativo de seu mandato.

A entrevista feita com Gilberto Palmas, da ONG Ágora, obteve 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 Kerbaux “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 exibe o cruzamento dessas variáveis e os tipos ideais delas resultantes.

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

Fonte: Elaboração própria, com base em COUTO, 1998, pagina 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, 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 formado 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.

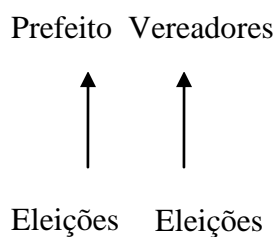
A situação partidária observada nos municípios é, portanto, vital para a compreensão das relações observadas entre os poderes ao longo do tempo no município de São Paulo.

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 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

| Partido | Vereadores eleitos | (%) |
|---------|--------------------|------|
| 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 |
| Branços | 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 numero 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)

| Prefeito | nº de ARs |
|----------------------------|-----------|
| 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 |
| Branco | 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 | nº 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 e 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)

| Candidato | Partido | nº Votos | (%) |
|------------------|----------------|-----------------|------------|
| 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)

| Partido | Nº de Parlamentares |
|----------------|----------------------------|
| 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, buscando 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 às questões políticas.

2.6 O Governo Kassab (2009-2013)

Kassab, político oriundo do legislativo, obteve notoriedade ao assumir a prefeitura com a saída de Serra. Com a notoriedade adquirida conseguiu se eleger nas eleições de 2008. Venceu da candidata Marta Suplicy no segundo turno e assim como os seus antecessores, não conseguiu maioria ao final da eleição na Câmara, assim como podemos observar no Quadro 12 abaixo:

Quadro 12

Porcentagem dos votos válidos por coligações

| Coligações | Votos válidos (%) |
|--------------------------|-------------------|
| PC do B / PRB / PT / PSB | 26,2 |
| PR / PMDB / DEM | 23,0 |
| PSDB / PHS | 21,4 |
| PV | 6,3 |
| PTB | 5,2 |
| PP | 4,4 |
| PPS | 3,6 |
| PSC / PRP | 2,9 |
| PDT | 2,7 |
| PSOL / PSTU | 1,2 |
| PTN | 1,0 |
| PMN | 0,7 |
| PTC / PT do B | 0,6 |
| PSDC | 0,3 |
| PSL | 0,3 |
| PRTB | 0,2 |
| PCB | 0,1 |
| PCO | 0,0 |

Fonte: TRE-SP

Uma característica que foi investigada para a análise do mandato de Kassab foi a influência do processo de esvaziamento do poder das subprefeituras e o consequente aumento da influência das emendas parlamentares no processo de busca pela reeleição dos vereadores.

Para tal foram efetuadas novas entrevistas com os vereadores Police Neto, agora como Presidente da Câmara e com Antônio Donato, vereador petista da oposição. Além disso, foram entrevistados Diego Zanchetta, jornalista político do Estadão e Gabriela de Breláz, pesquisadora responsável pela tese de doutorado “O Processo de

Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: Uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)”. A ideia por trás das entrevistas era obter o ponto de vista político da base e da oposição, a opinião da mídia e dos pesquisadores da ciência política. Todas essas entrevistas foram transcritas integralmente e se encontram disponíveis nos anexos.

Observa-se que atualmente o prefeito Kassab tem uma base de 52 vereadores do total de 55, apoio tão grande nunca antes alcançado, nem mesmo por Jânio Quadros, notoriamente conhecido pela grande base que tinha assim como descrito pelo jornalista Diego Zanchetta em entrevista. Ao longo das diversas entrevistas, as razões de tamanho apoio surgiram como as seguintes: habilidade política, uma plataforma que agrada a maior parte dos parlamentares e com a manutenção do modelo de Coalizão Fisiológica de Governo, com emendas parlamentares e subprefeituras em menor medida.

A habilidade política de Kassab, mencionada por Police Neto, Donato e Zanchetta tem como origem o fato dele já ter sido vereador e entender, portanto, quais são as demandas dos mesmos. Além de já ter sido vereador, os entrevistados apontam para uma predisposição do mesmo para estar frequentemente disponível e atendendo os vereadores diariamente. Assim como exposto por Police Neto em entrevista: “(...) ele retorna ligações dentro de 24h sendo que a maioria dos vereadores retorna ligações em dois ou três dias. Das 6h30 até 22h da noite conversando com todo mundo.”. Donato aponta que ele possui gosto pela articulação política e Zanchetta apontou para o fato de que ele está constantemente conversando com os outros vereadores, inclusive os da oposição: “Kassab recebe todo mundo, liga para todo mundo, ele tem essa tática da acessibilidade. O vereador Tatto, por exemplo, que é da sua oposição, ele costuma ir almoçar com ele na casa dele. O jornalista que bate nele, ele trata o cara bem. Então ele tem uma diplomacia que os seus antecessores não tinham.”.

Kassab possui uma plataforma ideológica que agrada a maioria dos atuais parlamentares, assim como descrito por Zanchetta: “Ele oferece um modelo que cai bem para quem precisa sempre estar no poder público, que é “eu não sou de centro, nem de esquerda, nem de direita e gravito para o PT e para o PSDB” e essa linha editorial cai bem para 70% dos políticos brasileiros”. Ou seja, a sua linha corresponde diretamente aos interesses de grande parte dos parlamentares, o que certamente facilitou trazê-los para a sua base.

No entanto, não foi apenas com habilidade política e uma plataforma ideológica abrangente que Kassab obteve essa forte base na Câmara. Ele seguiu o modelo de

formação de uma Coalizão Fisiológica de Governo, por meio da formação de gabinetes, cargos em subprefeituras e aprovação de emendas parlamentares. No caso do esvaziamento das subprefeituras, o vereador Donato aponta que esse esvaziamento não foi completo, afirmou: “(...) os vereadores da base indicam os cargos embaixo nas subprefeituras, então você vai pela lógica de que é melhor “pingar” do que faltar. Então eu tenho ali o meu assessor que nas poucas obras que a subprefeitura faz ele vai lá e organiza, tenta capitalizar. O esvaziamento não foi completo.”, indicando que o atual prefeito continua utilizando as subprefeituras, mesmo que em menor medida, como moeda de troca, mesmo com os coronéis da Polícia Militar como os novos subprefeitos. Quanto às emendas parlamentares, entre os entrevistados foi frequente a identificação delas como, atualmente, as principais moedas de troca, embora Kassab tenha sido identificado como especialmente “generoso” na aprovação das mesmas, inclusive para partidos da oposição, além disso, também identificaram o quanto é fácil para ele distribuir a verba que ele tem disponível para essas emendas entre os vereadores, visto que o valor das mesmas tem um limite e são no geral de valor baixo.

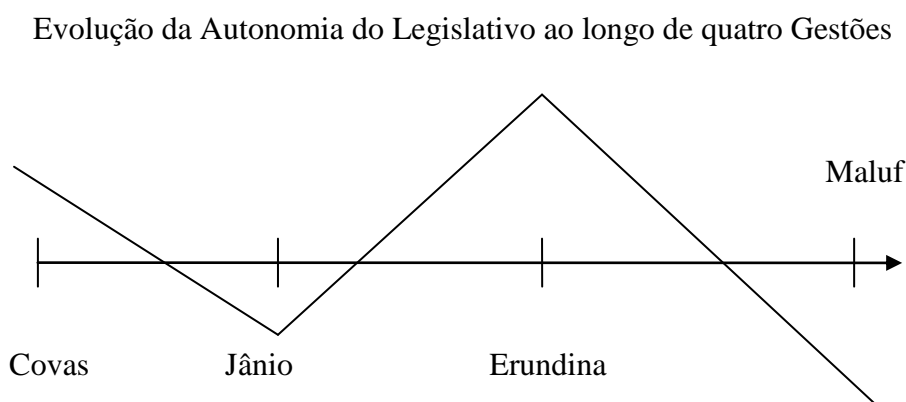
Pode ser observado, que a base de Kassab veio de uma forte e habilidosa utilização do modelo de formação de maiorias observado nos mandatos de seus antecessores. O resultado disso, assim como apontado pelos entrevistados, é uma diminuição do poder efetivo dos parlamentares, um poder Executivo forte e principalmente um esvaziamento ideológico das discussões que ocorrem na Câmara, nas palavras de Police Neto: “A gente vai ter uma dificuldade muito grande para que as oposições se fortaleçam. Porque as soluções para os problemas estão ficando com receitas muito parecidas. Os extremos não conseguem mais apresentar soluções muito diferentes para os mesmos problemas, então você constrói sua maioria com participação ativa na gestão da cidade.”.

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.

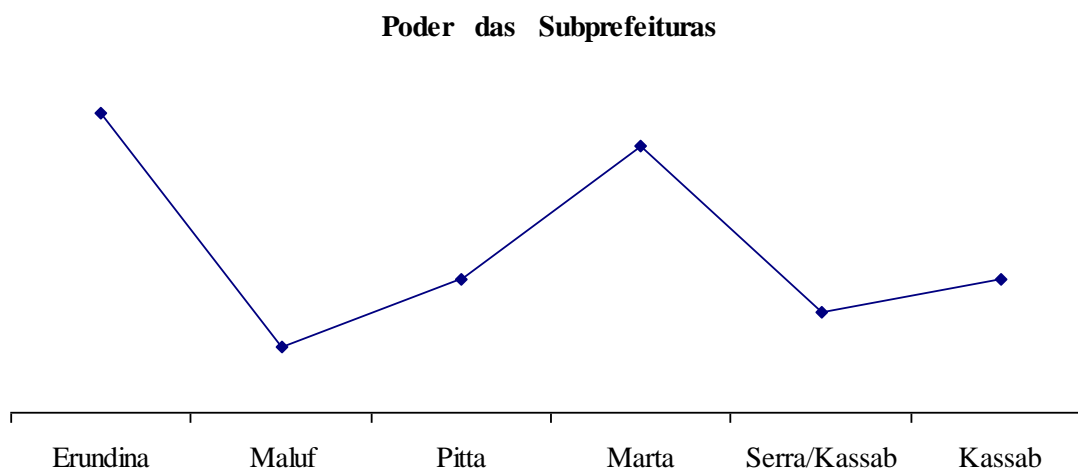
Ao longo do período estudado, pode-se observar que a estratégia predominantemente utilizada pelos prefeitos foi o da utilização da barganha alocativa para a formação de uma maioria no Legislativo, no modelo de uma Coalizão Fisiológica de Governo. O principal recurso utilizado como moeda de troca pelo 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.

No que tange a situação atual, podemos observar no Esquema 3 que desde a criação das Administrações Regionais, o poder regional, consequentemente o das subprefeituras, teve grandes oscilações ao longo dos diferentes mandatos, passando por centralizações e descentralizações que representaram fortalecimentos e enfraquecimentos das mesmas.

Esquema 3



Fonte: Elaboração própria com base na entrevista com o vereador Donato.

Como mencionado pelo vereador Donato, apesar de todas essas oscilações, de um jeito ou de outro as subprefeituras foram e ainda são utilizadas como moeda de troca nas formações de coalizões de governo. As oscilações, na realidade são da importância delas como moedas de troca, por exemplo, quando o poder das subprefeituras é enfraquecido, outras moedas de troca passam a ganhar mais destaque como as emendas parlamentares no atual contexto.

As emendas parlamentares, por sua vez, representam, nesse contexto de pouca influência direta nas subprefeituras, uma oportunidade para os parlamentares de mostrar para as populações dos distritos que lhes interessam que eles estão buscando as melhoras demandadas pela região. Ao aprovarem emendas em audiências públicas, a notícia de que determinado vereador lutou por determinada emenda se espalha na região, garantindo a presença do político na esfera local. Simultaneamente, ele não adquire grandes obrigações visto que as emendas muitas vezes não são cumpridas e para o Executivo, os custos são baixos para a formação de coalizão visto que o limite orçamentário para uma emenda parlamentar municipal é da ordem de dois milhões, o que não representa uma grandeza significativa para um Executivo cujo orçamento é da

ordem de bilhões, assim como comentado por Donato em sua fala. Seguem no Quadro 13 seis exemplos de emendas aprovadas recentemente, propostas pelos vereadores entrevistados Police Neto e Donato.

Quadro 13

| Autor da Emenda | Objeto | Valor | Órgão Executor | Publicação do Decreto |
|------------------|--|------------|--------------------------------|-----------------------|
| Jose Police Neto | E919 - Construção de Calçada na Estrada de Ligação | 300.000,00 | Subprefeitura Perus | 07/03/2012 |
| Jose Police Neto | E920 - Reforma da Praça Maria de Fátima Alves | 150.000,00 | Subprefeitura Perus | 07/03/2012 |
| Jose Police Neto | E923 - Implantação de Academias da Terceira Idade na Praça do Jardim Monte Belo, Distrito Anhanguera | 60.000,00 | Subprefeitura Perus | 07/03/2012 |
| Donato | E2416 - Reforma de Playground no Conjunto Residencial Vista Linda, no Jd. donária, localizado na Rua Pena dourada, N° 36/38 - SP/PJ | 50.000,00 | Subprefeitura Pirituba/Jaraguá | 27/02/2012 |
| Donato | E2417 - Reforma e Melhorias na Quadra de Esportes localizada na Rua Monte Alegre do Sul, Jardim Boa Vista - SP/PJ | 60.000,00 | Subprefeitura Pirituba/Jaraguá | 27/02/2012 |
| Donato | E2437 - Implantação de Playground e Equipamentos para Ginástica para Melhor Idade na Praça Benedita Maria Pereira no Jardim São Bento Novo - Distrito do Capão Redondo - SP/CL | 50.000,00 | Subprefeitura Pirituba/Jaraguá | 27/02/2012 |

Fonte: Elaboração própria com base no relatório municipal de São Paulo de tramitação das emendas parlamentares em 2012, atualizado em 31/05/2012.

Como pode ser observado no quadro, não obstante ao aparente “esvaziamento” das subprefeituras, as emendas parlamentares são utilizadas como forma de continuação do modelo anterior, permitindo aos parlamentares que continuem atuando em suas esferas de influência regional, como podemos observar no caso de Police Neto com a região de Perus e de Donato com a região de Pirituba/Jaraguá.

O que surge, portanto, dessa análise é a continuidade de um modelo alcunhado de “presidencialismo de coalizão” por diversos entrevistados, no qual o Executivo que busca e alcança a efetuação de Coalizões Fisiológicas de Governo consegue enfraquecer o poder Legislativo e se posicionar como único responsável pelas diretrizes de gestão do município como um todo, enquanto os parlamentares terminam por apenas influenciar as políticas das regiões das subprefeituras. O atual mandato de Kassab é exemplar dessa situação, por ser um ex-vereador, não teve dificuldades em compreender que o desejo

dos parlamentares é de estarem presentes no poder, ou seja, poderem implementar as políticas regionais que necessitam para ganhar influência em suas determinadas regiões e alcançar a reeleição. Aprovando, portanto, emendas de base e de oposição, além de habilidosamente articulando com cada vereador os seus projetos como prefeito, Kassab conseguiu uma das maiores bases da história de São Paulo.

Devemos nos questionar, portanto, 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. Com esse modelo, o poder Executivo acaba por ser o único a direcionar a gestão da cidade e, portanto a representatividade dos vereadores nas políticas mais importantes da cidade é comprometida, tornando o voto nos vereadores um voto menos impactante na esfera municipal. Com esse desbalanço entre o Executivo e o Legislativo, no qual os vereadores aparecem em grande parte como legitimadores dos interesses do Executivo, a política na esfera local tem a sua qualidade comprometida, visto que o debate político entre vereadores e entre prefeito e vereadores acontece raramente e se acontece não costuma ser o definidor da tomada de decisão, visto que as coalizões no geral já estão formadas. 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 melhore o atual modelo e se melhore a qualidade do debate político e das decisões tomadas, alguns falaram sobre o voto distrital, como por exemplo, o vereador Police Neto. Uma medida como essa poderia pelo menos tornar oficial o modelo que já é real de vereadores que representam regiões de subprefeituras, o que poderia vir a separar a tomada de decisões nessas localidades com a tomada de decisão para a cidade como um todo, o que poderia vir a melhorar a qualidade dos debates e a formação das coalizões. Outra possibilidade seria o fortalecimento dos partidos, assim como explicitado pelas entrevistas com o jornalista Sérgio Roxo e com o vereador Donato, visto que partidos mais fortes poderiam desfazer o caráter clientelista do atual modelo. Por último, seria também um fator vital para a melhora desse modelo o aumento da consciência política da população, visto que a pressão popular teria o poder de incitar debates, guiar os poderes Legislativo e Executivo para as questões que realmente lhes interessam e renovar os quadros da Câmara Municipal de forma a melhorar o atual modelo político de gestão e de relação entre os poderes Executivo e Legislativo, representando melhor os seus próprios interesses.

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.

BRELÁZ, G. *O processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: Uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010).* Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

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 nº 14, Cebrap, São Paulo, 1992b

GRIN, E J. *Caminhos e descaminhos das subprefeituras na cidade de São Paulo no Governo Marta Suplicy (2001-2004).* 2011. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

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,nº53,2008.

MAINWARING, S. *Políticas, Partidos e Sistemas Eleitorais*. Revista Novos Estudos nº 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 nº40,2004.

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

Anexos

Transcrição da entrevista com Sérgio Roxo, jornalista político do Diário de São Paulo

1) Como se formam as maiorias no Legislativo municipal de São Paulo?

As maiorias se formam por acordo, em geral os partidos dos prefeitos, ou a base que os apoiou, geralmente não tem vereadores suficientes para constituir uma maioria, então é necessário fazer acordos, e muitas vezes há acordos que são mais sólidos e acordos que são feitos de projeto a projeto, para aprovar um projeto importante fazem acordos de momento.

2) Você se refere às Coalizões Fisiológicas de Governo e às Negociações Pontuais?

Sim, sim, no governo da Marta, é assumido que havia troca de cargos, vereadores indicados a subprefeitos e cargos em subprefeituras, e na gestão Kassab, no início o discurso era de que isso não existia, mas com o tempo os vereadores também passaram a ter cargos nas subprefeituras.

3) Quais são os recursos (políticos e materiais) utilizados para a formação de maiorias? Quais são os mais importantes e os mais disputados?

São majoritariamente os cargos, cargos em subprefeituras e secretarias; têm também o caso das emendas que um vereador apresenta para canalizar um córrego no lugar onde ele tem os seus eleitores e aí ele vota pro governo se o governo libera dinheiro para a emenda que ele apresenta. Basicamente isso, cargos e liberação de emendas, mas acredito que os cargos têm maior importância.

4) Quais são os vereadores que lideram esse processo na câmara municipal, quais são os mais influentes?

Então, na gestão Serra Kassab, se consolidou a formação de um bloco que é conhecido como “Centrão” é um bloco suprapartidário e que envolve políticos de vários partidos e que tem em torno de 20 vereadores, como a câmara tem 55 e o PT tinha 12-13 e o PSDB 12-13, o fiel da balança acabou sempre sendo o “Centrão”, esse bloco que se estruturou que envolve políticos do PR, PMDB, PT, PTB; hoje em dia um dos vereadores mais influentes é o presidente da Câmara é o Antônio Carlos Rodrigues, eleito em 2007-2008, ele é o principal líder, e há outros vereadores com influência também como Paulo Frange do PTB, Milton Leite que é do Democratas, partido do prefeito, mas que acaba sendo um nome forte do “Centrão”, Celso Jatene do PTB, Roberto Trípoli, que foi presidente da Câmara nos dois primeiros anos, é do PV, também é um vereador

influyente;seriam mais ou menos esses os vereadores que controlam esse bloco do “Centrão” e daí é lógico que tem os vereadores do PT e do PSDB que também tem sua importância, no PT tem o Arselino Tato, Antonio Donato, João Antônio, fazendo o papel de oposição e no PSDB, um vereador mais antigo é o Dalton Silvano, que têm uma boa influência da casa,tanto que agora é o primeiro vice-presidente.

5)Como esse processo interfere na aprovação de leis e projetos na câmara municipal?

Interfere totalmente, tanto que sem costurar essa maioria o prefeito não consegue aprovar nada, se o Centrão não quiser aprovar, não aprova, eu já vi isso ai na Câmara, o Centrão não votar nada e derrubar a sessão, e sem maioria não vai conseguir aprovar nada.

6)A Câmara Municipal de São Paulo é autônoma em relação ao Executivo?

Não, a partir do momento que tem negociação de cargo, não tem autonomia, quando eles querem forçar alguma coisa, conseguem até peitar o Executivo, mas a partir do momento que há negociação não há autonomia nenhuma.

7)Como classifica o modelo de relação Executivo/Legislativo? Como fazer para que seja republicano?

Esse cenário, pelo que acompanhamos pelo jornal, é um tipo de cenário que também ocorre em Brasília e que já ocorre há muito tempo. Acho que o principal ponto pra mudar isso seria o fortalecimento dos partidos, os partidos fracos acabam dando margem pros políticos atuarem de forma autônoma, como é o caso do Centrão, negociando cargos, se houvessem partidos mais fortes acredito que a situação seria diferente, também a cobrança do eleitor seria importante, como o Prof Marco Antônio já falou em uma entrevista com agente, a maioria dos vereadores se elege mantendo uma relação de clientelismo com o eleitor, tratando ele como cliente; e também a partir de que a eleição é assim, a cobrança do eleitor vai ocorrer só se o político for lá e resolver o problema dele, então é um ciclo que é difícil de ser quebrado. O fortalecimento da consciência política da população poderia mudar isso.

8)A relação poderia ser diferente?

Mais ou menos como eu já falei, se os partidos fossem mais fortes e a população tivesse mais consciência política, poderia sim.

9)Algo a acrescentar?

O PT ofereceu uma oposição muito fraca, tanto quanto ao Serra quanto ao Kassab, os próprios vereadores admitiam que temiam que caso eles resolvessem investigar ou fazer CPI sobre a gestão atual, o PSDB poderia contra atacar e fazer investigações que levantassem questões da gestão passada então o PT acabou fazendo uma oposição mais “light” e deixou o Kassab ganhar força, porque teve um momento que eles entenderam que era melhor ter Alckmin e Kassab na eleição do que só Alckmin, e as urnas mostraram que foi uma estratégia totalmente errada, mas, existia dentro do PT que era melhor não fazer uma oposição muito firme ao Kassab para deixar ele crescer, para poder dividir os votos, entre Kassab e Alckmin, só que ele cresceu tanto que acabou levando a eleição. Tirando alguns vereadores, como Donato e Fiorilo, que se preocuparam realmente em fazer e levantar questões, fiscalizar, o PT não teve uma preocupação muito grande em fiscalizar a gestão do Kassab.

Transcrição da Entrevista com o Vereador e atual Presidente da Câmara Municipal José Police Neto

1) Houveram mudanças no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo com o esvaziamento das subprefeituras? Quais mudanças foram essas?

PN: Eu acho que sim, acho que durante um período, na formulação entre 2001-2004 do poder das subprefeituras, você criou uma expectativa muito grande que o vereador seria o “dono” disso. Então sem dúvidas o esvaziamento acaba por construir uma oscilação de humores porque se as subprefeituras foram materializadas com essa idéia de entregar a gestão das subprefeituras para um vereador que tem ascendência no território sem dúvida nenhuma há uma reação do parlamento nesse processo, e uma reação dura, e eu vou dizer que nesse período você teve muito atritamento entre os parlamentares que tem ascendência nos territórios porque foram perdendo poder político. Então é um processo contraditório, o parlamentar quer uma descentralização? Você quer descentralizar suas coisas para alguém ser proprietário delas? Descentralização sem participação ativa da sociedade não funciona nesse regime democrático que tenta nos aproximar da democracia participativa e não só da representativa. Então acho que dentro desse olhar é que temos que avaliar essa mudança. As subprefeituras tiveram um esvaziamento político intenso e do ponto de vista administrativo elas continuam com os mesmos poderes, porque de fato em nenhum momento a política de Saúde, de Educação, que seriam os focos principais da descentralização chegou às subprefeituras. Você não

conseguiu operar esse modelo, até porque a própria burocracia estável não conseguia reconhecer como ter 31 secretarias de saúde se nenhuma tenho ainda? Como ter 31 secretarias de educação se ainda a administração centralizada tem dificuldades para dizer e conceber o plano municipal de Educação ou de Saúde. Você só descentraliza quando você ganhou de fato do ponto de vista conceitual musculatura para que as tarefas de execução e controle sejam passíveis de fracionamento. Eu não acredito que a nossa estrutura chegou nesse ponto. Então a minha leitura sobre se houve mudança no relacionamento, houve. Os parlamentares perderam muito poder político e você teve sim esse esvaziamento nas subprefeituras.

2) Como as Emendas Parlamentares atualmente influenciam a relação Executivo-Legislativo?

PN: Durante 10 anos eu combati a emenda parlamentar nesses moldes, eu fui assessor-chefe do governo Covas e naquela época não tinha emenda parlamentar. Covas dizia algo interessante: “Se você quiser me convencer a algo, eu jamais poderei me limitar a um valor, se o valor for acima da regra de emenda em tese jamais será feito?”. Essa operação acabou sendo uma cópia de um modelo nacional e que por tabela caiu aqui, ela vai ter que ser debatida no futuro visto que ela limita demais o parlamentar. Então a emenda vai acabar nesse episódio circunstancial substituindo o poder político que se tinha com os agentes públicos que muitas vezes o parlamentar acabava apresentando para o chefe de o executivo colocar na determinada subprefeitura. Então se eu não consigo ter o engenheiro que faz a obra, eu pelo menos consigo ter o recurso para aquela obra ser feita. Então eu vou definir a partir da minha emenda o financiamento da obra que eu quero que faça. No modelo anterior eu poderia definir o engenheiro que faria a obra. Então eu não tenho mais ascendências na política de decisão local, mas eu levo algo que se impõe como regra para a realização no território, até porque isso é uma consequência de não se ter o voto distrital. Como que se vai remediando por não ter o voto distrital? Se você o tivesse você teria lá no máximo 20 partidos concorrendo para uma vaga de vereador daquele distrito. Como você não tem você acaba tendo vinte mil votos de um vereador em determinada região, então ele é o representante da região. Com o voto distrital isso ficaria claro, ele surgiria como o representante oficial da região e ninguém teria mais dúvida disso. Hoje todo mundo tem dúvida, então se a imprensa questiona “O vereador colocou emenda em tal local”, eu tenho 20 mil votos aqui nessa região, vou criar emendas para o local que eu tive mil votos? Então se vão criando essas distorções, então na cidade de São Paulo com oito milhões de eleitores, 1500 km² e 55

vereadores, ninguém vai conseguir ser vereador da cidade inteira; existem vereadores temáticos que é a questão de trabalhar com o voto distrital misto com os vereadores de lista para a cidade toda e os vereadores por região que todos competem contra todos. Perguntam-me se eu tenho território, eu tenho uma atuação em Perus, que é uma atuação que começa a partir de uma base conceitual, visto que lá havia um aterro que poderia gerar créditos de carbono e a região precisava de alguém para lidar com o modelo de licenciamento. Então fomos cuidar disso. A gente não consegue muito fugir desses dois modelos hoje, ou você trabalha hoje com os parlamentares que estão na lista dos partidos que dialogariam com aqueles que estão nos mais de 60 distritos eleitorais, daí tem outro problema que os distritos eleitorais não casam com as subprefeituras que não casam com os distritos administrativos. Teremos que fazer um esforço para que a população que tem pertencimento pelo território tenha isso pelo seu representante, acho que essa é uma questão fundamental. A emenda vai funcionar então como um redutor de danos para o representante local, porque a população cobra esse representante local. Se ele não consegue a partir da força política intervir no território porque ele não indica mais ninguém para as subprefeituras a emenda foi substituir esse modelo de indicação de cargos. Se não é o cargo, agora é a emenda que faz as alterações nos territórios. É muito ruim, pois o parlamentar vira um subproduto do executivo. O prefeito tem 38 bilhões e o vereador tem dois milhões. Vai distorcendo a relação, então essa distorção distorce o parlamento, para o Executivo é maravilhoso. Então você tem lá 100 milhões separados dos 38 bilhões que você tem e vai alimentando o parlamento com contagotas, é ridículo, mas é o modelo que está implementado no Brasil de cabo a rabo. Tem que enfrentar? Tem. Mas o que você não pode é tirar todos os poderes de intervenção do parlamento, o Executivo tem que olhar isso e perceber que se precisa soltar o gás para o parlamento senão se desmonta a democracia. E o grande problema é que a gente vem tendo a cada dia mais, e eu não incluo São Paulo dado que o Kassab é bastante generoso, mas você vai tendo modelos em outras cidades e estados, como por exemplo, com o governador Geraldo Alckmin, que vêm sofrendo uma resistência violenta, pois opera muito esse modelo de soltar e segurar emendas para controlar a forma de atuação do parlamentar para ver se irá liberar um pouco mais ou um pouco menos de suas emendas, o que é um pouco ridículo. Muitas vezes ouvimos nos noticiários que o congresso parou porque uma emenda não foi aprovada, é como se você não tivesse alimentado sua ninhada e eles não saíssem do casebre. Então esse é o modelo que se implantou, e se não enfrentado acredito que irá corromper o estado democrático de

direito, porque o parlamentar foi eleito para ter 10 milhões e o Executivo ir soltando a conta-gotas para ir votando se tem interesse, é essa a regra? Então para o Executivo, é ótimo, agora para a Democracia é péssimo.

3) O esvaziamento das subprefeituras modificou o paradigma político de os vereadores concentrarem suas ações em determinadas regiões para obtenção de votos, tendo como objetivo a reeleição? Como se deu esse processo de continuidade ou ruptura do paradigma

PN: Não muda, porque se trocou o poder político de realizar com uma equipe local pelo poder de emendas. Não mudou nada. Acho que ele melhora um pouco porque quando a questão é e você montar a equipe do executivo, o grau de estranhamento é muito maior; eu te indicar uma obra com recurso para o Executivo tem uma dimensão de uma relação republicana, agora eu indicar o seu funcionário, não sei. Então acho que melhora um pouco, mas ainda não chega a uma situação ideal como, por exemplo, você ter um vereador do distrito, mas mesmo assim não poderiam ter quotas iguais para todos visto que os territórios têm distinções tanto é que os orçamentos das subprefeituras são distintos entre si. É lógico que em algumas áreas isso é mensurável, como por exemplo, quantos mil m² de área verde você tem e, portanto quanto você gastaria para manter essa área. Qual seria então o papel do vereador? Seria algo anterior à essa distribuição como a discussão com a população do planejamento do bairro. Conhecer o funcionamento do meu bairro para saber como é que queremos que ele mude. Com todas as informações, aí sim gerar um planejamento social e econômico. O parlamentar tem como tarefa legislar, empreender em longo prazo, visto que o Executivo realiza naquele segundo suas intervenções visto que tem quatro anos para isso, o legado do legislador é de 10, 15, 20 anos. Se você consegue dar para ele um perímetro de intervenção em que a lei estabelece os fluxos a serem realizados e aí você sai de um ambiente de planejar com custos e pode oferecer decisões para a população e aos gestores públicos sobre o que é prioritário. Por exemplo, você pode construir uma creche ou um centro geriátrico, mas sabe que a população do bairro tem forte população idosa e baixa taxa de natalidade, então se você tiver que decidir agora você iria decidir pelo centro geriátrico. Se estiver atendendo 70% das crianças e 0% dos idosos, essa seria a decisão. É essa que me parece ser a questão fundamental que o parlamento deveria abraçar. Porque se o 55 vereadores abraçam isso as respostas para o cidadão seriam daquele “feeling” político. É dado, que virou informação que gerou conhecimento, planejamento e então virou lei. O modelo de 2000-2004, de ser um responsável pelo poder local, depois 2005-20012 você sai desse

you vai para um no qual you não tem a estrutura local a disposição, you tem os recursos de emenda para realizar as intervenções no território, eu acho que se tem que dar um passo agora para trás. Vamos planejar para que esse recurso que virá tenha seu gasto organizado.

4) Como é atingida, após o esvaziamento das subprefeituras, a estabilidade política da relação Executivo-Legislativo no município de São Paulo?

PN: A gente vai ter uma dificuldade muito grande para que as oposições se fortaleçam. Porque as soluções para os problemas estão ficando com receitas muito parecidas. Os extremos não conseguem mais apresentar soluções muito diferentes para os mesmos problemas, então você constrói sua maioria com participação ativa na gestão da cidade. O modelo agora é a formação de gabinetes executivos a partir das maiorias que se instalam no parlamento, o que se aproxima muito do modelo parlamentarista. Embora o gabinete executivo não seja formado por legisladores, são esses mesmo que acabam junto com seus partidos compondo o gabinete executivo, só que o chefe desse gabinete é eleito no processo eleitoral e não sai de um desses escolhidos. Então quando você olha aqui em São Paulo ou em Brasília, e uma relação batizada como “presidencialismo de coalizão”, o ruim é que a população não vota num presidente de coalizão, ela vota num presidente e para um parlamento e sugere ao povo que nesse período da eleição até a formação do gabinete é uma grande negociata. Talvez a gente deva dar um passo e, já que esse é um conflito, que se implante o parlamentarismo e pronto. Se você precisa da regra do parlamentarismo para montar sua maioria, então que se implemente o parlamentarismo. No entanto a cultura do brasileiro é a de ter alguém mandando, então tem que ter alguém mandando, um prefeito, um presidente. Até para ter alguém para personificar a culpa em caso de problemas, ou seja, para ter uma personalidade para culpar, ao invés de culpar, por exemplo, um gabinete inteiro, o que seria muito abstrato.

5) Como o governo Kassab tem se posicionado dada essa conjuntura de modificação do relacionamento Executivo-Legislativo?

PN: O grande problema é que o Kassab não serve como referência, visto que ele foi por muito tempo parlamentar, ele quebra a regra de Executivo porque ele dialoga diariamente com pelo menos um terço da casa. Ele passa o dia inteiro conversando com os parlamentares, ele cria vínculos praticamente pessoais para tomar decisões para aquilo que ele demanda aqui na casa. Ele não teve dificuldade de aprovar projetos na Câmara visto que ele se dedicava às pessoas, por exemplo, ele retorna ligações dentro

de 24h sendo que a maioria dos vereadores retorna ligações em dois ou três dias. Das 6h30 até 22h da noite conversando com todo mundo. Então o Kassab tem essa questão da generosidade que é tão forte que faz com que as ações que ele realiza mesmo quando sejam contra minha vontade elas tem um menor reflexo de rejeição minha e quando é ao meu favor elas parecem que foram feitas para mim, mas daí é do artista político e não do gestor. Do ponto de vista da relação com o parlamento, ao construir esse gabinete de secretários que nascem das decisões partidárias você também cria outros vasos comunicantes, então, por exemplo, o Eduardo Jorge, secretário da mobilidade, do PV, eles dialogam diariamente com a sua bancada de vereadores, o que cria um ambiente muito menos nocivo com o parlamento. Na cabeça das pessoas o parlamento é adversário do Executivo. Como se precisasse de alguém ser adversário de alguém para ser composta uma democracia. E é isso que acho que está começando a surgir como uma dúvida na cabeça das pessoas. Por exemplo, quando se fala na CPI do Cachoeira a primeira coisa que passa na cabeça das pessoas é “Eles vão arrebentar o governo?”, então essa é uma questão que temos que superar porque o parlamento não é adversário do Executivo. O fato de você ter que ter controle, na democracia é assim, os poderes se controla, o fato do parlamento ser o controlador externo do Executivo não deve dar a ele esse aspecto de adversário, afinal se eu te controlo, eu posso te fazer melhor. Estou construindo uma tese, acho que o parlamento se ressent de um personagem da burocracia estável que é o do controlador externo. Hoje você tem uma postura no parlamento de fazer a fiscalização contratual e contábil da administração, mas você não dá ao cidadão o controle mais importante que ele necessita que, ou seja, o serviço que a cidade põe a minha disposição é controlado? Eu tenho um controlador público no parlamento que garanta a eficiência, eficácia e efetividade do SUS em São Paulo? Que garanta indicadores desempenho sólidos e comparáveis temporalmente ? Quando começamos a observar a atividade do parlamento, as limitações impostas pela constituição que fez que o parlamento legisle lateralmente e o Executivo legisle centralmente, ou você força a sua capacidade de controlar, criando inclusive uma carreira de controlador. Falta essa dinâmica nos parlamentos municipais de ter essa característica de controlador externo dos serviços oferecidos para a sociedade, visto que não existe concorrência como no setor privado. E o cidadão não tem opções quanto aos serviços públicos e isso obriga o administrador público a ter um controlador desse processo com muito vigor, e não para dizer simplesmente que é ruim, e sim para sempre ser bom e sempre buscar a excelência, com mais regras para dar força para os

indivíduos. Devemos buscar essa carreira do controlador do serviço público, para tentar sair daquele modelo positivista de só pensar apenas o que você tem para fazer dentro do seu quadrado de ações, como ainda é comum no serviço público. Essa é uma questão que acredito que pode ser transformadora no parlamento. Mas voltando ao Kassab, ele tem essa capacidade absolutamente reveladora do diálogo, compõe o seu gabinete executivo usando os partidos que dão sua sustentação na casa e, portanto ele é um exímio chefe de gabinete executivo que não nasceu da eleição do parlamento, mas é quase isso. Se você fizesse uma votação de chefe do gabinete no parlamento, dificilmente ele não sairia com maioria absoluta. Ele tem legitimidade. Kassab nunca precisou das subprefeituras.

Transcrição da Entrevista com o vereador da oposição Donato do PT

1) Houveram mudanças no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo com o esvaziamento das subprefeituras? Quais mudanças foram essas?

Donato: As subprefeituras, na medida em que elas perderam importância política, elas perdem importância de fato. As pessoas perdem a sua referência de poder público mais próximo. O Legislativo, pelo que eu percebo, reclama bastante disso, visto que a capacidade deles de influenciarem ações das subprefeituras diminui, afinal se ela está fazendo menos coisas você influencia menos coisas. Agora isso não teve um desdobramento político de criar uma crise entre o Executivo e o Legislativo. Não mudou a forma de se dar a relação. O Kassab colocou os coronéis, mas manteve indicações de vereadores da base nas assessorias em baixo então tem uma mediação. Algum espaço de fazer política tradicionalmente os vereadores tem e isso mantém a coisa sobre controle.

2) Como as Emendas Parlamentares atualmente influenciam a relação Executivo-Legislativo?

Donato: Elas afetam no seguinte sentido, se inverte a lógica, e isso é ruim. As emendas têm razão de ser, tem papel e elas podem continuar a existir. Na medida em que você esvazia as subprefeituras, quando a população vai demandar alguma coisa o subprefeito os manda procurarem um vereador para fazer uma emenda. Ou seja, ele não tem mais um instrumento orçamentário e não tem capacidade de criar políticas públicas com critérios universais. Ele precisa ficar com as migalhas que cada vereador pode pegar no

orçamento e passar para ele. Então se inverte a relação, a população acaba tendo que não ir atrás do poder público e isso era o desejável, não deveria ser necessária à intervenção de um vereador. As emendas fortalecem a intermediação de vereadores pelo esvaziamento das subprefeituras. Se não tivesse o esvaziamento, poderia ter as emendas, porque elas estariam sendo pontualmente alocadas. Mas hoje elas viraram o principal instrumento para pequenas obras e investimentos locais. Com isso elas retomam a política de intermediação do vereador quando isso não poderia existir.

Tem critérios claros, são 55 vereadores, e se fazem as emendas no começo do ano. Com as dificuldades da máquina elas são cumpridas, não existe um privilégio ou uma manipulação política da relação, pelo menos comigo nunca teve, mas não posso falar sobre outros. Estou bem a vontade, sou um vereador da oposição e nunca me constrangeram em relação às emendas, nunca me disseram “Não irei liberar suas emendas se você não fizer isso”.

3) O esvaziamento das subprefeituras modificou o paradigma político de os vereadores concentrarem suas ações em determinadas regiões para obtenção de votos, tendo como objetivo a reeleição? Como se deu esse processo de continuidade ou ruptura do paradigma

Donato: Não, não mudou. Ele não é dado pela estrutura das subprefeituras, no entanto. Numa cidade desse tamanho, você naturalmente se concentra em uma região. E na medida em que o voto de opinião perde importância ou é mais difícil de ser conquistado você precisaria de muita mídia. As subprefeituras necessariamente não são necessariamente a razão de o voto ser distritalizado, elas estão dentro de uma lógica. Vereadores com uma base eleitoral concentrada podem ter dificuldade de potencializar seu voto em função da subprefeitura que está esvaziada. Mas isso não é suficiente para mudar a lógica, o voto vai continuar sendo regionalizado.

4) Como é atingida, após o esvaziamento das subprefeituras, a estabilidade política da relação Executivo-Legislativo no município de São Paulo?

Donato: O governo tem uma base muito sólida pelas relações que ele construiu e pela maneira que ele alimenta essas relações. Um pouco pelas subprefeituras, mas tem a ação das secretarias e o privilégio de ter alguns relacionamentos dentro da máquina. A crítica é muito de corredor, elevador, então isso não afeta a estabilidade. Até porque tem essa mediação, os vereadores da base indicam os cargos embaixo nas subprefeituras, então você vai pela lógica de que é melhor “pingar” do que faltar. Então eu tenho ali o meu

assessor que nas poucas obras que a subprefeitura faz ele vai lá e organiza, tenta capitalizar. O esvaziamento não foi completo.

5) Como o governo Kassab tem se posicionado dada essa conjuntura de modificação do relacionamento Executivo-Legislativo?

Donato: Ele tem origem no legislativo então ele transita muito bem com os códigos do legislativo. Ele conversa muito pessoalmente, se empenha nisso, é um cara que gosta de fazer articulação política. Não gosta de gestão, mas de articulação gosta muito, cuida pouco da gestão e muito da articulação. É uma relação que poucos prefeitos tiveram com a casa nesse aspecto, agora é um governo que por outro lado desvaloriza a casa, ele tem uma relação individual com cada um, mas com a instituição ele a enfraquece. Porque ele tem uma base estabelecida e muito sólida e, portanto o debate pouco flui na casa. Quando vem coisas do governo, se vota e acabou. Então se sufoca o debate e o papel fiscalizador. Digamos que ele é um prefeito que lida muito bem no varejo e enfraquece no atacado. Ele lida com cada um individualmente muito bem. Conversa muito, se pegar o telefone agora e tentar falar com ele você conseguiria. Mas a instituição como um todo, com a força do Executivo nessa maioria ela fica aprisionada nessa lógica e fica completamente subordinada ao Executivo. Ainda que isso seja uma lógica do nosso presidencialismo de coalizão em todos os níveis, não é uma coisa própria de São Paulo, mas com ele é muito forte. Ele já veio com uma aliança grande da eleição e outra que ele tem um DNA governista. Você tem no sistema político uma tradição que vem do patrimonialismo no qual o parlamentar tem dificuldade de sobreviver fora de uma relação privilegiada com o governo em seu mandato legislativo. Então na prática você tem na oposição o PT e mais um ou dois partidos. O PT porque tem o projeto de voltar à prefeitura. Ele é um cara sem preconceito nesse sentido, ele vai atrás de todo mundo. Ele tem a capacidade de articulação, mas tem um terreno bem propício para essa capacidade de articulação. Ele é um articulador político, não é um gesto eficiente para a cidade, no entanto, tanto que a cidade está mal. Mas é um articulador eficiente, teve o senso de oportunidade, é sedutor na conversa, fala um pouco do que você quer ouvir, fala não entrega então ele é um cara habilidoso, porém, desbalanceada com a sua qualidade de gestor, ele é pouco preocupado com a gestão da cidade. Desde a criação das regionais, você pode fazer uma relação de governos autoritários centralizadores com governos abertos; os autoritários foram centralizadores no geral e os democráticos tendem a valorizar a descentralização. O Faria Lima criou as regionais, e embora ele fosse um militar, ele era da Aeronáutica que sempre foi

considerada uma força mais aberta, eleito pelo voto, e tinha uma perspectiva moderna para a cidade. Aí vieram os governos militares e as regionais tiveram esse papel mais gerencial e quando voltamos à democracia na eleição para prefeitos, com Covas como o último prefeito nomeado, já naquela situação de redemocratização, e ele fez uma gestão descentralizada dando muita força para as regionais, que tinham bastante poder na época. Depois vem o Jânio e manteve as regionais como moeda de troca, mas esvaziadas, mas eram moedas de troca, tanto que o Jânio tinha 33 vereadores na época e queria 33 regionais, para dizer para base dele: “Venham para minha base que eu te entrego uma regional”. Depois veio Erundina que faz uma forte descentralização também, conseguindo implementar as subprefeituras, dando muito poder para as regionais. Aí Maluf/Pitta esvaziavam as subprefeituras, porém continuam utilizando como moeda de troca. Com a Marta, as subprefeituras foram fortalecidas novamente e continuaram como local de composição política com a base de governo. Com Serra/Kassab elas são esvaziadas, porém novamente, as mantém como moeda de troca. As subprefeituras, portanto, são utilizadas historicamente como moeda de troca e isso não mudou, somente teve oscilações ao longo dos mandatos. Oscilações sim, mas ruptura não houve. Quando se descentraliza as subprefeituras, paradoxalmente você esvazia o poder dos vereadores, o papel do vereador diminui e ele não precisa ser o intermediário. Você valoriza o controle social e isso enfraquece o poder dos vereadores.

Transcrição da Entrevista com o jornalista político do Estadão Diego Zanchetta

1) Houveram mudanças no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo com o esvaziamento das subprefeituras? Quais mudanças foram essas?

DZ: Primeiro tem que se ir ao ponto histórico: o modelo de subprefeitura foi uma solução que deu muito certo em várias outras cidades como Londres e Nova Iorque, para fazer uma administração regionalizada de acordo com as características de cada bairro, porque, por exemplo, você sabe que a Barra Funda e o Itaquera tem necessidades de políticas públicas diferentes. A idéia era certa, o problema é que desde o Pita quando houve todo o escândalo da máfia dos fiscais e se decidiu fazer uma política a Marta decidiu potencializar as subprefeituras e deixar a receita nelas, fez-se a opção de fazer o loteamento político e foi aí que eu acho que começou errado. Era um negócio de barganha política equivalente aos ministérios no plano federal. E a Marta passou os quatro anos dela formando a base dela loteando as subprefeituras que tinham verbas

altas, verbas pra fazer ponte, verbas do lixo e verbas que não está mais hoje espalhada nas subprefeituras. Aí entrou o Serra e o loteamento político continua existindo com um pouco mais de verniz, com coronéis no comando, mas o cara que comanda o uso e a ocupação do solo, quem libera empreendimentos, continua sendo os caras indicados pelos vereadores, mas com menos verba. O executivo ficou menos refém dos vereadores nesse ponto, mas a barganha continua existindo em outros pontos, como por exemplo, na questão das emendas. Então, por exemplo, o vereador não tem mais a verba para construir asfalto, direto da subprefeitura, geralmente ele até indicava a empresa que iria fazer a obra, agora ele tem um funcionário para liberar o comércio no dia a dia, mas se ele quiser o asfalto ele vai ter que criar uma emenda que o governo vai executar e o governo vai escolher a empresa, então o Executivo ficou menos dependente dos vereadores que além de reféns politicamente eles ainda comandavam as obras, então o Executivo foi esperto nessa de desidratar as subprefeituras. Mas mesmo assim, no geral as subprefeituras continuam sendo alvo de muita barganha política; foram loteadas agora para os coronéis da reserva da PM, a gente não sabe qual a intenção política disso no futuro, quando se trás uma corporação de 170 mil pessoas para o seu lado, se tem um potencial político grande. Não deixa de ser uma barganha, o Kassab além de fazer esse loteamento ele está trazendo um patrimônio político para ele. Os PMs vão lembrar dele quando ele for candidato a governador: “O prefeito Kassab que deu espaço para nós”. Muitos outros políticos como Ademar de Barros e Maluf, que tinham apoio da polícia, foi muito importante para eles.

2) Como as Emendas Parlamentares atualmente influenciam a relação Executivo-Legislativo?

DZ: Lógico que mudou um pouco, as emendas realmente influenciam, muitos vereadores no caso de uma votação importante, na barganha, exigem que as emendas deles sejam liberadas para votar a favor. Então as emendas continuam sendo tanto aqui quanto no plano federal e no estadual, como uma moeda de barganha para se aprovar projetos, não deveriam ser, deveriam ser demandas da população de uma região para o vereador cumprir, mas continua o modelo.

Com as emendas o Executivo agora deu um jeito de comandar as obras porque antes era tão escandaloso que o vereador decidia, fazia uma licitação geralmente meio “mandraque”, escolhia quem ia fazer obra, decidia onde iria ser, e agora o executivo ainda passa um filtro por meio das emendas. Mas assim, no dia a dia, o vereador

continua indicando politicamente quem vai liberar o comércio, por exemplo, e isso é o que geralmente interessa para quem quer ter influência política na região.

3) O esvaziamento das subprefeituras modificou o paradigma político de os vereadores concentrarem suas ações em determinadas regiões para obtenção de votos, tendo como objetivo a reeleição? Como se deu esse processo de continuidade ou ruptura do paradigma

DZ: Essa habilidade política continua a mesma, o Executivo continua tendo maioria e o Kassab construiu uma maioria ainda maior porque ele executa até as emendas do pessoal da oposição, ele faz um gesto político elegante, por exemplo, a Marta, Maluf e Serra davam só “pão e água” para a oposição, com o Kassab não. O que temos visto é que o Kassab aprova inclusive as emendas dos petistas e isso trouxe muitos vereadores, inclusive da oposição para ele, que fazem uma oposição “branca” para ele, como por exemplo, votar contra, mas não obstruir. O que fez o Kassab ter uma vida muito mais fácil com os vereadores todos esses anos do que a Marta e o Serra, por exemplo. Todo ano ele dá 2 milhões em emendas para cada um dos vereadores.

4) Como é atingida, após o esvaziamento das subprefeituras, a estabilidade política da relação Executivo-Legislativo no município de São Paulo?

DZ: Maluf, Marta e Serra sempre tiveram alguém para negociar tipo um ministro da casa civil. O Kassab, muito habilidoso politicamente, negocia sozinho com os vereadores. Liga para os vereadores, fez o presidente da Câmara. Conseguiu tirar do poder o “Centrão”, o que foi um momento decisivo para ele. Que foi quando o “baixo-clero” se uniu contra o Serra, visto que ele em 2005 assumiu com uma postura de “pão e água” para os vereadores, o que gerou essa união de vereadores contra ele, e então o governo nunca tinha na mão a Câmara, e tinha que barganhar com esse bloco projeto a projeto.

O Kassab negociou, formou o partido dele, fez o presidente dele, o Police Neto. Ele mesmo negociou para colocar esse presidente. Ele esvaziou completamente a oposição, visto que o grupo político que lá está agora está lá graças a ele. E claro que isso foi à base de muita contrapartida e promessas que temos que ficar de olho. Ele executou muitas emendas, querendo ou não, quem apoiou o candidato dele tem mais chances de ganhar obras nos seus redutos eleitorais. Então acho que o Kassab tem uma forte musculatura política muito maior que a de seus antecessores, ele foi de lá, então ele

habilidosamente negociou e colocou candidatos dele e matou o “Centrão” e hoje ele tem apoio de 52 de 55 vereadores, e é a maior base da história, nem Jânio teve.

5) Como o governo Kassab tem se posicionado dada essa conjuntura de modificação do relacionamento Executivo-Legislativo?

DZ: Kassab recebe todo mundo, liga para todo mundo, ele tem essa tática da acessibilidade. O vereador Tatto, por exemplo, que é da sua oposição, ele costuma ir almoçar com ele na casa dele. O jornalista que bate nele, ele trata o cara bem. Então ele tem uma diplomacia que os seus antecessores não tinham.

Ele oferece um modelo que cai bem para quem precisa sempre estar no poder público, que é “eu não sou de centro, nem de esquerda, nem de direita e gravito para o PT e para o PSDB” e essa linha editorial cai bem para 70% dos políticos brasileiros, então o PSD já nasceu grande, visto que essa filosofia dele cai como uma luva para dezenas de políticos que odeiam ficar de fora do poder. O vereador depende muito ainda dos redutos e das verbas do executivo, mas é um pouco uma posição acomodada, visto que eles poderiam fazer leis úteis e divulgar isso.

Entrevista com a pesquisadora Gabriela de Breláz, responsável pela tese de doutorado “O Processo de Institucionalização da Participação na Câmara Municipal de São Paulo: Uma Análise das Audiências Públicas do Orçamento (1990-2010)”

1) Houveram mudanças no relacionamento entre o Executivo e o Legislativo com o esvaziamento das subprefeituras? Quais mudanças foram essas?

GDB: A criação das subprefeituras em 2002, na gestão Marta Suplicy, foi a principal mudança na organização do poder público municipal em São Paulo desde a criação das administrações regionais em 1965. Esperava-se que também houvesse a criação do conselho de representantes como um espaço relevante de participação da sociedade civil no âmbito da gestão local, uma bandeira importante do governo em questão.

Há dois importantes pontos que devem ser discutidos quanto à relação entre executivo e legislativo, atualmente, no âmbito das subprefeituras. O primeiro refere-se à indicação de coronéis da reserva da Polícia Militar para o cargo de subprefeitos (reduzindo de certa forma o poder do legislativo já que antes os vereadores possuíam maior influência na indicação dos subprefeitos) e o segundo refere-se à redução significativa dos recursos das subprefeituras. Estas (subprefeituras) perdem seu papel de descentralização de atividades e

recursos, tornando-se apenas entes de zeladoria. Como menos recursos para a administração das subprefeituras, “alguns” subprefeitos e diversos moradores recorrem aos vereadores para que complementem a verba das subprefeituras através das emendas parlamentares. Este mecanismo aumenta ainda mais a dependência do poder legislativo em relação ao poder executivo já que é o executivo o que aprova a liberação dos recursos das emendas.

2) Como as Emendas Parlamentares atualmente influenciam a relação Executivo-Legislativo?

GDB: As emendas se tornaram uma estratégia de governabilidade. A liberação de recursos está de certa forma atrelada ao apoio dos vereadores e servem para facilitar a vida do prefeito na Câmara Municipal e fortalecer os vereadores em seus redutos e assim, o que deveria funcionar como um instrumento de democratização e equalização de forças entre os poderes Executivo e Legislativo acabou se tornando uma estratégia de governabilidade.

De acordo com Brelaz (2012), ao analisar as audiências públicas do orçamento observou que o processo de emendas à lei orçamentária constitui o espaço em que se materializa o clientelismo orçamentário. Este aumenta com o esvaziamento das subprefeituras já que mais indivíduos recorrem aos vereadores e pode ser definido como a relação estabelecida entre cidadãos e alguns vereadores no processo de discussão do orçamento, no qual os cidadãos apresentam uma série de demandas e pedidos que nos últimos anos têm sido cada vez mais entregues por escrito. Parte dessas demandas é transformada em emendas por alguns vereadores, privilegiando a sua base eleitoral e as regiões onde atuam. Muitas dessas emendas são apresentadas pelos vereadores, mas não aprovadas de fato no orçamento (apesar de serem propagandeadas pelos parlamentares). E muitas, mesmo aprovadas, não são realizadas no ano seguinte, instalando-se um ciclo que se repete ano após ano. A não execução orçamentária gera uma crise de credibilidade do processo participativo, o que afeta a participação na Câmara Municipal. O estudo conclui que a participação da sociedade civil institucionalizada nos dias de hoje é baseada no clientelismo orçamentário.

3) Como é atingida, após o esvaziamento das subprefeituras, a estabilidade política da relação Executivo-Legislativo no município de São Paulo?

GDB: Creio que esta respondido na pergunta 1, há um enfraquecimento do legislativo nessa nova configuração de poder com o esvaziamento das subprefeituras. A fala abaixo do vereador Donato, que está em minha tese, deixa claro esse aspecto:

Entrevistado: Não, a emenda do vereador, eu vejo sentido nela, mas ela não pode ser o que aconteceu. Na verdade cortaram os orçamentos das subprefeituras porque a maior parte das emendas é nas subprefeituras, então você não aumentou o orçamento, você não tem dez de orçamento e mais dois de emenda, agora você tem oito de orçamento e mais dois de emenda, então o governo trabalhou muito mal e gerou uma coisa ao contrário: você vai na subprefeitura e o subprefeito fala: procura um vereador pra fazer uma emenda.

O que é pontual virou política pública, virou o jeito de funcionar, e isso é ruim, porque a subprefeitura tem que ter a programação dela. A emenda é justamente pra aquela coisa pontual, pra dar mais capilaridade pra atuação, você tem uma pracinha que não está nas prioridades da prefeitura, mas tem ali uma movimentação, o vereador tem algum tipo de resposta pra isso. (DONATO, A. Entrevista realizada em 30/8/11).

4) Como o governo Kassab têm se posicionado dada essa conjuntura de modificação do relacionamento Executivo-Legislativo?

GDB: A centralização dos recursos e a negociação da governabilidade através das emendas parlamentares aumentam ainda mais o fortalecimento do poder executivo em detrimento do legislativo. Adicionalmente, a não implementação dos conselhos de representantes até hoje mostra o não interesse em estabelecer princípios de uma democracia participativa, contribuindo ainda mais para o super fortalecimento do poder executivo.