

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANA PAULA MASSONETTO

**PRESIDENCIALISMO ESTADUAL EM SÃO PAULO:
O QUE UNE OS PARTIDOS NA COALIZÃO.**

SÃO PAULO

2014

ANA PAULA MASSONETTO

**PRESIDENCIALISMO ESTADUAL EM SÃO PAULO: O QUE UNE OS
PARTIDOS NA COALIZÃO.**

Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas como requisito para obtenção do título de Doutora em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformação do Estado e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

SÃO PAULO

2014

Massonetto, Ana Paula.

Presidencialismo Estadual em São Paulo: o que une os partidos na coalizão. / Ana Paula Massonetto. – 2014.

296 f.

Orientador: Fernando Luiz Abrucio

Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Presidencialismo. 2. São Paulo (Estado) - Política e governo. 3. Governos de coalizão. 4. Coalizões parlamentares. 5. Partidos políticos. I. Abrucio, Fernando Luiz. II. Tese (CDAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 328.132(816.1)

ANA PAULA MASSONETTO

**PRESIDENCIALISMO ESTADUAL EM SÃO PAULO: O QUE UNE OS
PARTIDOS NA COALIZÃO.**

Tese apresentada à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio
Vargas como requisito para obtenção do título
de Doutora em Administração Pública e
Governo

Linha de Pesquisa: Transformação do Estado e
Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio

Data da aprovação: 13/10/2014

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fernando Luiz Abrucio (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto
FGV-EAESP

Prof. Dr. George Avelino Filho
FGV-EAESP

Prof. Dr. Fabrício Ricardo de Limas Tomio
UFPR

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa
Unicamp – IFCH

AGRADECIMENTOS

Esta tese é o desfecho de um período de amadurecimento pessoal, intelectual e profissional, e a concretização de um sonho. Agradeço a todos aqueles que compartilharam conhecimento e suas vidas, vocês me fizeram mais feliz.

Ao meu orientador, Professor Fernando Luiz Abrucio, pela direção nesse trabalho, por todas as oportunidades, o mestrado, as monitorias, as pesquisas, pelo conhecimento compartilhado, em sala de aula, na orientação e de vida. Nossa convivência só fez aumentar minha admiração por você e pelo seu trabalho.

Ao professor George Avelino, que semeou as ideias que se transformaram neste trabalho, pela oportunidade no projeto temático "*Instituições Políticas e Gastos Públicos: Uma Análise dos Estados Brasileiros*", realizado pelo CEPESP, sob sua coordenação, com o apoio da FAPESP, pela generosidade com que compartilha e constrói conhecimento, pela acolhida.

Aos professores Cláudio Couto e George Avelino, pelas sugestões nas bancas de qualificação do mestrado e doutorado; a aos profs. Fabrício Tomio e Valeriano Costa pelas contribuições para aperfeiçoamento desse trabalho.

Aos professores da FGV, Kurt von Metthenheim, Peter Spink, Maria Rita Loureiro, Regina Pacheco, Marta Farah, Abraham Laredo, Luiz Carlos Bresser-Pereira, George Avelino, Cláudio Couto, Ciro Biderman, Ana Cristina Braga Martes, Marco Antonio Teixeira, Mario Aquino Alves, José Marcio Rego, Jorge Gordin, e Gisela Taschner (*in memoriam*), pelo conhecimento compartilhado e pelos bons momentos.

Agradecimento especial ao Prof. Sérgio Praça (UFABC) pela coordenação dos grupos de estudos na FGV, pelos comentários ao projeto de pesquisa no Seminário da FGV, pela orientação informal, por compartilhar seu conhecimento e pela amizade.

Agradecimentos especiais também ao professor Laredo, em torno do qual fortalecemos os vínculos de amizade para toda a vida e ao professor Bresser-Pereira pelo diálogo, pelo mestre e ser humano, pelo convite especial e tudo o que representou.

À FGV e ao CNPQ, pelo apoio financeiro no mestrado e à FAPESP, pela acolhida ao projeto de pesquisa e pelo apoio financeiro no doutorado.

À todos os entrevistados, parlamentares, secretários de governo e, em especial servidores do Legislativo e do Executivo, inclusive da Administração Indireta, que forneceram dados e informações, sem os quais esse trabalho e as demais pesquisas empreendidas no período de mestrado e doutorado não teriam sido conclusivas.

À EAESP-FGV e seus funcionários, pela ajuda nas diferentes etapas da minha trajetória na Fundação.

Aos queridos amigos de mestrado e doutorado e para a vida, companheiros de angústias e conquistas, pelo apoio e contribuições em diversos momentos e de diferentes formas: Luis Otávio de Assis Milagres, Sarah Faleiros, Martha Ribas, Fernanda Papa, Catarina Ianni Segatto, Ana Claudia Pedrosa, Lya Porto, Patrícia Varela, Beni Trojbciz, Andrea Gozetto, Fabiano Angélico, Manuella Maia Ribeiro, Paula Rodriguez Ballesteros, Patrícia Cristina Magdalena, Célia Carvalho, Eliane Barbosa, Fabiana Bento, Heber Rocha, Natália Navarro, Natália Fingerman, Maria Cecília Gomes, Vinicius Macario, Danielle Klintowitz, Fábio Andrade, Renato Brizzi, Pedro Guerra, Maria Fernanda Alessio, André Assumpção, Leonardo Barone, Giulia Puttomatti, Felipe Salto, Pedro de Lima Marin, Caio César Medeiros Costa, Eduardo José Grin, Daniel de Bonis, Giovanna Lima, Lara Simielli, Marcello Fragano Baird, Fernando Nogueira, Bruno Covas, Humberto Dantas e, em especial, João Paulo Vergueiro (pelos depoimentos e dados), Wesley Seidel (pelo banco de dados inúmeras vezes lapidado), Roberta Clemente (pelas dicas, informações, indicações para entrevistas etc.), Thiago Belmar e Sérgio Praça (pelas entrevistas cedidas e pela troca de conhecimento), Fábio Lacerda e Joice Garcia (pelos dados cedidos de suas dissertações), Vitor Sandes (pela parceria nos Congressos), Karina Rodrigues e Angélica Nobre (pela assistência na coleta e tabulação de dados para a Tese).

E aos amigos que me acompanharam durante a minha vida, me apoiaram neste momento e compreenderam tamanha ausência, especialmente Cynthia de Lima Krahenbuhl (em nome de todos os Beabenses queridos), Roberta Mello, Samia Sulaiman, Eliane Silvestre, Patrícia Kato, Silvana Bois, Valéria Nascimento, Elizabeth Leonetti, Adriana Ferreira, Carlos Morey, Enderson Marinho (*in memoriam*), Beloyanis Monteiro, Karina Kassis, Marcílio Marques, Carlos Beutel, Marina Albanese, Marcelo e Ana Paula Ribas, Ricardo e Andrea Silva, Nathália Cruzeiro (sem terapia, não haveria sobreviventes rrsrs), Eduardo e Daniel (do Grão e Natural), Vilma e toda equipe do D'Luz Grill e, em particular, minha irmã Milena Massonetto.

Ao Dr. Paulo Jakutis, Roberto Kanitz e João Oshiro, pela confiança, contribuindo para o acesso à esta oportunidade.

Aos meus pais e à minha família, cheios de orgulho, pelo amor e carinho. À minha nova família (do Patrão), à sogra Sil em especial, pelo apoio e torcida.

Ao Márcio e à Luiza, a quem dedico esta Tese, pela paciência e compreensão, pelo apoio e amor incondicionais. Vocês são a minha vida.

RESUMO

O tema central desta Tese insere-se na preocupação da literatura acerca da lógica das relações de poder entre Executivo e legislativo na esfera subnacional, em particular, como é solucionado o dilema da governabilidade nos estados brasileiros.

Buscando compreender o que une os partidos na coalizão, a Tese analisa a montagem e a natureza da coalizão de governo (formação dos gabinetes), investigando, em particular, seu peso e papel na construção e na gestão do apoio ao Executivo pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (coalizão legislativa), no caso do estado de São Paulo, de 1995 a 2010.

O estudo empírico verifica que, diferentemente da esfera federal, a formação dos gabinetes paulistas visam prioritariamente estratégias eleitorais e as coalizões de governo não correspondem à totalidade das coalizões legislativas formadas e mantidas pelos governadores, já que, via de regra, os gabinetes são minoritários, geralmente somente os aliados coligados recebem Secretarias, sem observar a proporcionalidade do apoio oferecido no Legislativo, e as pastas são majoritariamente concentradas para o partido do governador. A formação e gestão da coalizão legislativa, por sua vez, é realizada mediante a oferta de moedas e políticas do tipo *pork barrels*, a exemplo de cargos do segundo e terceiro escalões, transferências e investimentos nos redutos eleitorais dos parlamentares, cujo comportamento governista se justifica pela falta de alternativa à sobrevivência política derivada das restrições ou incentivos institucionais: reduzidas competências estaduais; iniciativa exclusiva do Executivo nas principais matérias; e, lógica de carreira derivada do sistema eleitoral proporcional de lista aberta, dentre outras.

A Tese contribui para a vertente de estudos empíricos sobre o presidencialismo de coalizão e ultrapresidencialismo estadual, trazendo elementos tanto sobre a formação dos gabinetes quanto sobre o gerenciamento da coalizão ao longo do tempo.

Palavras-chave: governabilidade, presidencialismo, coalizões, formação de governo, gabinetes, apoio legislativo, governos subnacionais, estados.

ABSTRACT

The central theme of this thesis is inserted in the literature which investigates the logic of power relations between the executive and legislative powers in the sub-national sphere, and in particular, on how the paradox of governability is solved in Brazilian states.

Seeking a better understanding on how parties unite in coalitions, the thesis analyses the assembly and the nature of government coalitions (Cabinet formations), investigating, in particular, the weight and role of cabinets in the formation and maintenance of executive support by the legislative chamber of the state of São Paulo, from 1995 to 2010.

The empirical study finds that differently from the federal sphere, the formation of São Paulo's cabinets aim mostly at electoral strategies and that the governors' formed and maintained coalitions are not totally explained by the government focused coalitions. Government coalitions essentially represent minor parties, and generally only allies are appointed as secretaries of state, not proportionally to the legislative support, with the majority of roles being offered to the governor's party. The formation and management of legislative coalitions are accomplished through the offer of coalition tools and pork barrels, such as 2nd and 3rd tier appointments, monetary transfers, and investments in legislative members' electoral districts. The legislative members' governist behavior is justified by the lack of alternative for political survival, derived from the current conditions, which include restrictions or lack of institutional incentives, such as: Diminished state competencies, major matters being exclusive to the executive power, Legislative carrier strategy derived from the proportional open-list electoral system, among others.

The thesis contributes to the stream of empirical studies about coalition presidentialism, bringing elements on the cabinet formation and long term coalition management.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Apoio ao governo em três legislaturas paulistas (2000-2010), nas votações nominais	49
Figura 2. Reformas nas secretarias do gabinete (1995-2011).....	105
Figura 3 - Fluxograma de Alterações nas Secretarias.....	109

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Gabinete Inicial do Governo Covas II (1995-1998).....	134
Quadro 2. Gabinete Final do Governo Covas II (1999-2002).....	154
Quadro 3. Gabinete Final do Governo Alckmin (2003-2006).....	179
Quadro 4. Gabinete Final do Governo Serra (2007-2010)	200
Quadro 5. Aliados no Gabinete, por Secretaria.	220

INDICE DE TABELAS

Tabela 1 - Coligações eleitorais e coalizões legislativas (1995-2010).	48
Tabela 2. Taxas de Sucesso de diferentes Executivos (percentual de projetos de sua iniciativa aprovados pelo parlamento).....	53
Tabela 3. Resultados dos projetos de iniciativa dos Governadores (1995-2010)	54
Tabela 4. Apoio ao governo em três legislaturas paulistas*	59
Tabela 5. Vetos deliberados na Alesp (2001-2013).....	68
Tabela 6. Perfil Partidário dos Gabinetes Paulistas (1995 a 2010).....	90
Tabela 7. Distribuição das Pastas dos Gabinetes Ministeriais (1985-2008)	94
Tabela 8 - Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Covas I (1995-1998)	142
Tabela 9 - Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Covas II (1999-2002)	161
Tabela 10 - Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Alckmin (2003-2006)	185
Tabela 11. Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Covas II (2007-2010)	208

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Alesp	Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
ANP	Agência Nacional de Petróleo
Apeop	Associação Paulista dos Empresários de Obras Públicas
BANESER	Banespa Serviços Técnicos e Administrativos S/A
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CE	Constituição Estadual
CEPESP	Centro de Política e Economia do Setor Público
CESP	Companhia Energética de São Paulo
CETESB	Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental
Codasp	Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo
Comgás	Companhia de Gás de São Paulo
COSESP	Companhia de Seguros do Estado de São Paulo
CPFL	Companhia Paulista de Força e Luz
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Democratas
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário S/A
EAESP	Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EMAE	Empresa Metropolitana de Águas e Energia S.A.
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo
ES	Espírito Santo
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FDE	Fundação para o Desenvolvimento da Educação
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
FPA	Fundação Padre Anchieta
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
PC do B	Partido do Socialismo
PCC	Primeiro Comando da Capital
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PED	Plano Estadual de Desestatização
PFL	Partido da Frente Liberal

PL	Partido Liberal
PLC	Projeto de Lei Complementar
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNBE	Pensamento Nacional das Bases Empresariais
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Pacifista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRP	Partido Republicano Progressista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSD	Partido Social Democrata
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTN	Partido Trabalhista Nacional
POLI-USP	Escola Politécnica da Universidade de São Paulo
PV	Partido Verde
RI	Regimento Interno
Sabesp	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SGP	Secretaria Geral Parlamentar
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TJ	Tribunal de Justiça
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
VASP	Viação Aérea São Paulo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Metodologia e Estrutura da Tese.....	18
1. FORMAÇÃO DO GOVERNO NO CONTEXTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO	23
1.1. GOVERNOS DE COALIZÃO NO PARLAMENTARISMO E NO PRESIDENCIALISMO	23
1.2. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO	29
1.3. A FORMAÇÃO DOS GABINETES.....	35
1.4. O PRESIDENCIALISMO ESTADUAL.....	39
2. APOIO LEGISLATIVO E SUCESSO DOS GOVERNADORES PAULISTAS	46
2.1. A MAIORIA LEGISLATIVA E O SUCESSO DO EXECUTIVO NO ESTADO DE SÃO PAULO... 46	
a) Maioria Legislativa.....	46
2.2. A CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO NA ALESP	60
a) As Prerrogativas Constitucionais dos Governadores	61
b) A Organização Interna da Alesp	69
2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO: SINTETIZANDO OS ACHADOS	78
3. O PERFIL PARTIDÁRIO DOS GABINETES PAULISTAS	82
3.1. INDICADORES.....	83
3.2. RESULTADOS.....	90
3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO: SINTETIZANDO OS ACHADOS	99
4. O QUE UNE OS PARTIDOS NAS COALIZÕES PAULISTAS?	101
4.1. APRESENTAÇÃO DAS SECRETARIAS PAULISTAS.....	105
4.2. COALIZÕES NO GOVERNO COVAS I (1995 A 1998)	110
4.3. COALIZÕES NO GOVERNO COVAS II (1999 A 2002)	149
4.4. COALIZÕES NO GOVERNO ALCKMIN (2003 A 2006)	164
4.5. COALIZÕES NO GOVERNO SERRA (2007 A 2010).....	195
4.6. COALIZÕES DE GOVERNO: A LÓGICA DE FORMAÇÃO DOS GABINETES PAULISTAS	215
4.7. COALIZÕES LEGISLATIVAS: A LÓGICA DE FORMAÇÃO DE MAIORIAS NA ALESP	230
5. MECANISMOS DO GOVERNISMO	232
5.1. O USO DA MÁQUINA ESTATAL	233
5.2. A LÓGICA DO COMPORTAMENTO GOVERNISTA	244
5.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO: SINTETIZANDO OS ACHADOS	249
CONCLUSÃO	251
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	256
REFERÊNCIAS (artigos de jornal)	266

ANEXO 1 – RELAÇÃO DE SECRETÁRIOS DOS GABINETES PAULISTAS	288
ANEXO 2 – PERFIL PARTIDÁRIO DOS GABINETES FEDERAIS.....	293
ANEXO 3 – ORGANIZAÇÃO BÁSICA DO PODER EXECUTIVO	294
ANEXO 4 – COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO (COVAS I).....	295
ANEXO 5 – COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO (COVAS II).....	296

INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios dos regimes presidencialistas repousa no relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo, mais especificamente na necessidade de o governante montar uma base de apoio parlamentar para viabilizar a implementação da agenda governamental.

No Brasil, em especial, o multipartidarismo e a alta fragmentação características do nosso sistema eleitoral partidário tornam improvável que algum partido consiga sozinho alcançar maioria parlamentar somente em função dos resultados eleitorais. Impõe-se aos chefes dos Executivos brasileiros, portanto, a formação de coalizões para obtenção do apoio parlamentar primordial à governabilidade.

Figueiredo e Limongi (1999) advogam que é possível montar um presidencialismo de coalizão no caso brasileiro, gerando um modelo de governança tão efetivo quanto os observados nas democracias multipartidárias parlamentaristas estáveis. A construção da coalizão seria amparada na distribuição de recompensas ministeriais aos partidos, proporcionais aos seus pesos no legislativo, assegurando um alto grau de disciplina dos partidos no plenário e atuação sintonizada destes na aprovação da agenda legislativa do Executivo.

Embora já haja um conjunto importante de estudos sobre o funcionamento do presidencialismo nos estados, poucos analisam a forma como se monta a coalizão de apoio ao governador. Os trabalhos existentes discutem mais os resultados eleitorais nos subsistemas estaduais, a existência de maiorias governamentais nos estados, a natureza do poder do governador e seu sucesso legislativo, a agenda legal e o funcionamento das Assembleias Legislativas e a relação do Executivo com o conjunto das instituições de controle.

O tema central desta Tese insere-se na preocupação da literatura em compreender a lógica das relações de poder entre Executivo e legislativo na esfera subnacional. Mas se propõe a investigar com mais afinco a montagem e a natureza das coalizões constituídas na esfera estadual. Em particular, procura verificar o papel e o peso dos gabinetes para a governabilidade estadual.

Como caminho analítico, optou-se pelo estudo de um caso, o do estado de São Paulo, num longo período, de 1995 a 2010, com quatro mandatos de governador. Esta escolha reduz a capacidade de generalização, que dependeria de um n maior de casos, mas permite um maior aprofundamento sobre o processo, gerando, assim, uma metodologia que pode ser replicada para outros estados. Ademais, esta veia analítica permite incluir uma parte qualitativa à análise, o que pode favorecer o conhecimento dos mecanismos de montagem da coalizão, e não só dos fatores associados ou correlacionados que explicam o fenômeno. De todo modo, mesmo sendo um estudo de caso, será possível a comparação com o padrão encontrado no nível federal, por meio de hipóteses típico-ideais¹.

A questão fundamental desta pesquisa é compreender o que une os partidos na coalizão de governo, verificando se postos nos gabinetes paulistas são distribuídos aos partidos aliados em troca de apoio legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A hipótese central é a de que, diferentemente da esfera federal, as pastas do gabinete não são a principal moeda utilizada pelos governadores para forjar o apoio do Legislativo.

O trabalho sustenta-se na diferenciação de três tipos de coalizão: a eleitoral, que é composta pelos partidos que apoiaram o governador em sua eleição, a de governo, que é o apoio parlamentar obtido pela distribuição de postos no gabinete, e a legislativa, referente à totalidade de deputados estaduais que constantemente apoiam o obtido pelo Executivo, necessariamente igual ou maior do que a coalizão de governo. A pesquisa pretende realçar que embora os quatro governos paulistas tivessem coligações eleitorais que elessem a minoria das cadeiras parlamentares e que suas coalizões de governo tenham ficado entre minoria e maiorias pouco acima da metade mais um, tais governantes tiveram apoio legislativo seguro por todo este período, contando com o suporte de uma maioria mais ampla para aprovar seus projetos do que o que seria espelhado pelo gabinete.

¹“Quando se descreve um fenômeno é geralmente comparando-o com uma definição tipo ideal” (GERRING, 2004:347).

Seguindo esta linha, a Tese pretende mostrar que em São Paulo o fenômeno do governismo, isto é, da necessidade de os parlamentares de estarem quase sempre apoiando a governadoria, é mais importante do que a de coalizão de governo. As razões que explicam este comportamento parlamentar serão exploradas após a análise da relação entre Executivo e Legislativo em cada um dos quatro mandatos estudados.

Metodologia e Estrutura da Tese

Para responder à questão de pesquisa e testar a hipótese aventada, adota-se o método do estudo de caso, valendo-se da verificação empírica a partir de indicadores selecionados para investigar cada questão de pesquisa. Recorre-se também à análise comparativa dos resultados desta Tese com achados literatura sobre a esfera federal e de outros casos subnacionais, sempre que os dados secundários existentes apresentem-se pertinentes para elucidar os pontos discutidos nesta Tese².

Ainda que haja limites e cuidados necessários para a generalização analítica do resultados encontrados, Yin (2003) destaca que a análise exaustiva de um estudo de caso permite investigar e conhecer um fenômeno com maior profundidade. Esta escolha justifica-se nesta Tese, pois há evidências de que os argumentos teóricos e os achados referentes ao governo federal sejam insuficientes para compreensão do fenômeno das coalizões e obtenção do apoio parlamentar nas unidades subnacionais, podendo o estudo de caso prover hipóteses sobre o funcionamento do processo mais amplo nesta esfera de poder e, eventualmente, contribuir para o aprimoramento da literatura estadual em específico. É consenso entre os pesquisadores a relevância de se compreender como o fenômeno das coalizões interioriza-se no país e nos demais níveis da federação.

² Gerring (2004:90) argumenta que procedimentos de seleção de caso em pesquisas com estudo de caso são construídos a partir de análises prévias entre vários casos e dependem, pelo menos, de certas suposições sobre uma população maior. Snyder (2001) referindo-se ao processo de democratização nos países ao redor do mundo, justifica o uso dos estudos de caso: *“Além de proporcionar um aumento salutar em nossa capacidade de descrever com precisão os processos complexos, um foco nas unidades subnacionais tem importantes implicações para a forma de como se teoriza esses processos. Desagregando os países ao longo das linhas territoriais torna possível explorar as ligações dinâmicas entre as distintas regiões e os níveis de um sistema político. Analisando estas ligações é um passo indispensável para a compreensão e explicação fundamental processos de mudança política e econômica”*.

Quanto ao número de casos selecionados para o estudo, entre uma visão geral propiciada pela análise quantitativa e comparativa entre alguns dos estados brasileiros num período mais curto ou uma análise mais aprofundada do jogo político num único estado e durante longo período, prevaleceu a segunda opção, por dois motivos principais. Primeiramente, porque as relações entre Executivo e Legislativo desenvolvem-se, modificam-se e consolidam-se ao longo do tempo e para que sejam compreendidas faz-se necessário aprofundar seus meandros, por meio de investigação qualitativa que interprete os dados e indicadores quantitativos operacionalizados. Segundo, porque análises semelhantes de outros estados brasileiros estão em andamento, integrando, em conjunto com esta Tese, Projeto Temático da Fapesp³, de modo que a comparação entre os estados poderá ser realizada em futuro próximo.

Assim, para o estudo de caso desta tese, opta-se pela análise do estado de São Paulo, o mais rico da Federação brasileira. Embora já haja estudos sobre este estado, incluindo aí o trabalho que conceituou o ultrapresidencialismo estadual, no qual se constatou amplo apoio legislativo e predomínio do governador sobre o processo decisório na Alesp (ABRUCIO, 1998), o presente trabalho analisou uma série histórica maior e investigou um número maior de variáveis referentes à relação Executivo-Legislativo. Mais do que isso, analisou a formação e a natureza da coalizão, diferenciando-se dos demais estudos.

Ademais, o período selecionado para a análise vai de 1995 a 2010, iniciando-se exatamente quando os governos estaduais se enfraquecem financeiramente, período determinado pelo sucesso do Plano Real, quando os governadores já não contavam mais com todos os recursos disponíveis que haviam viabilizado o ultrapresidencialismo estadual. Este cenário de crise do federalismo estadualista (ABRUCIO, 1998), aliado à vitória do Governador Mário Covas (PSDB), que se dizia comprometido com a mudança do modelo quercista anterior, poderia permitir o contraste com os mecanismos explicativos destas relações antes de 1994. A análise encerra-se em 2010, evitando-se adentrar um mandato ainda em andamento (do governador Geraldo Alckmin, do PSDB, iniciado em 2011).

³ O referido Projeto Temático é o n. #2008/03595-7- Fapesp, sob coordenação do Cepesp da EAESP FGV, que estuda o sistema político em 14 estados da Federação brasileira, em particular, para o que interessa aqui, as relações entre Executivo e Legislativo.

A escolha deste caso poderia gerar problemas de seleção, uma vez que um só partido, o PSDB, governa São Paulo há 20 anos. Porém, como a Tese pretende mostrar, há variações no estilo de governar ao longo dos quatro mandatos. Covas, Alckmin e Serra construíram alguns mecanismos diferentes de relação e negociação com a Assembleia Legislativa, embora sejam semelhantes na forma como concentraram o poder no Executivo.

Buscando alcançar maior efetividade dos resultados, a operacionalização da pesquisa faz uso de uma abordagem de métodos mistos, combinando dados quantitativos com aprofundamento analítico qualitativo⁴. A operacionalização da pesquisa contou o mapeamento e construção de banco com dados de 136 secretários estaduais (nomeação, exoneração, secretarias, histórico partidário e profissional), estatística descritiva de dados e indicadores quantitativos, reconstrução histórica da formação do governo por meio de levantamento de notícias na imprensa e realização de 27 entrevistas com atores políticos estratégicos (dentre os quais, 6 secretários estaduais e 5 parlamentares), totalizando 57 horas e 30 minutos de entrevistas.

Depois desta introdução, a Tese está estruturada em cinco capítulos, mais as considerações finais.

O primeiro capítulo revisa a literatura, tanto argumentos teóricos quanto achados empíricos, com vistas a fundamentar e introduzir as questões e hipóteses de pesquisas, que são testadas e apresentadas no decorrer dos demais capítulos. Inclui a literatura sobre relações entre Executivo e Legislativo, em especial relativa a formação de coalizões e formação de governo, em regimes parlamentaristas e presidencialistas – considerando o debate teórico-normativo sobre instituições políticas comparadas e como os avanços nesta literatura contribuem para evolução da análise do caso brasileiro, sendo que a ênfase recai na literatura sobre o presidencialismo brasileiro e os achados sobre a relação política nos estados subnacionais.

⁴ Snell (2009) recomenda esta abordagem para os estudos do impacto dos parlamentos sobre as políticas, por exemplo.

O segundo capítulo, estruturado em duas seções, é dedicado à investigação do apoio legislativo (variável dependente) obtido pelos governadores na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo⁵.

A primeira seção do capítulo dois verifica se, durante todo o período selecionado, os governadores paulistas foram exitosos na formação de coalizões legislativas majoritárias e se estas maiorias resultaram em votos e na aprovação da sua agenda legislativa. A maioria legislativa é determinada combinando-se análise de dados das coligações eleitorais e das bancadas partidárias, em conjunto com declaração da posição dos partidos e parlamentares em relação ao Executivo (verificadas por meio de entrevistas e imprensa). O sucesso do Executivo é apresentado mediante estatística descritiva dos indicadores taxa de sucesso do Executivo (proporção de projetos aprovados em relação aos apresentados pelo Executivo); taxa de rejeição dos projetos do Executivo (proporção dos projetos rejeitados em relação aos apresentados pelo Executivo); e votações nominais.

A segunda seção procura compreender se o sucesso do Executivo é viabilizado pela centralização do processo decisório no parlamento, tal qual na esfera federal e, qual o grau de predomínio do Executivo paulista sobre a Alesp. Para tanto, recorre-se à análise dos dispositivos legais para identificar as prerrogativas constitucionais à disposição dos chefes do Executivo (Constituição Federal e do Estado de São Paulo) e prerrogativas regimentais bem como a organização interna da Alesp (Regimento Interno da Alesp), aliada à apresentação de dados quantitativos secundários e primários (sobre incidência de MPs, requerimentos de urgência e vetos) e entrevistas para compreensão do trâmite legislativo na Alesp, que possibilitou constatar como o uso de informalidades e a centralização regimental agem em prol do Executivo.

O terceiro capítulo testa a hipótese principal desta pesquisa, verificando se a distribuição das pastas dos gabinetes aos partidos aliados (variável independente) é utilizada, e em que medida, na construção do apoio legislativo (variável dependente), à semelhança do que ocorre na esfera federal de governo e nas democracias parlamentaristas estáveis. Neste capítulo, os gabinetes paulistas são analisados por meio

⁵ Doravante denominada de Alesp.

das três dimensões partidárias apontadas por Amorim Neto (2000) como cruciais para explicar as coalizões que buscam a governabilidade, quais sejam, a partidarização do gabinete; o tamanho legislativo (ou *status* nominal legislativo) do gabinete; e a proporcionalidade na distribuição das pastas do gabinete (taxa de coalescência).

O capítulo quatro reconstitui historicamente (por meio de entrevistas, literatura e notícias da imprensa) a formação das coalizões no estado de São Paulo: as coligações eleitorais, as coalizões de governo (formação dos gabinetes) e as coalizões legislativas (totalidade do apoio arregimentado pelos governadores na Assembleia Legislativa). Os dois principais objetivos do capítulo são: a) compreender as estratégias na formação do gabinete e em quais circunstâncias ele é utilizado para obter apoio legislativo, e b) compreender a lógica da construção de maioria na Assembleia Legislativa.

O capítulo cinco sintetiza as evidências resultantes da pesquisa empírica, descrevendo alguns dos mecanismos que alimentam o governismo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

A conclusão apresenta as principais descobertas e diferenciais argumentativos da Tese e questões que permanecem em aberto, destacando as contribuições e perguntas para futuras pesquisas.

1. FORMAÇÃO DO GOVERNO NO CONTEXTO DO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

A literatura evidencia que, tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo, as pastas do gabinete são utilizadas como moedas para a coalizão governamental, visando, em especial, à obtenção de maiorias parlamentares. Tal recurso soluciona, em certa medida, a instabilidade supostamente atribuída ao multipartidarismo e à alta fragmentação, no caso do sistema político brasileiro. É sobre esta relação entre coalizões e formação de gabinetes que este capítulo discorre. Revisitando o conceito do presidencialismo de coalizão brasileiro, argumenta-se acerca da centralidade que a distribuição de cargos ocupa no processo de governo na esfera federal, contrapondo-a aos argumentos da literatura e achados recentes para os estados subnacionais.

1.1. GOVERNOS DE COALIZÃO NO PARLAMENTARISMO E NO PRESIDENCIALISMO

Os governos de coalizão foram, historicamente, considerados governos instáveis, ou mais instáveis do que os governos de partido único. Esta característica acabou por determinar a agenda e as questões de pesquisas durante um longo período, tanto nas democracias parlamentaristas – onde originaram-se os modelos teóricos sobre o tema –, quanto nos regimes presidencialistas. Com o agravante, no caso do presidencialismo, do próprio sistema ser considerado instável por boa parte da literatura.

No sistema parlamentarista o primeiro ministro e o gabinete ministerial têm seus mandatos derivados e respondem politicamente à legislatura. A sobrevivência do Executivo é condicionada, portanto, à aprovação parlamentar, devendo aquele contar com maioria legislativa que lhes assegure o voto de confiança do parlamento (LAVÉR e SCHOFIELD, 1990; STROM; BUDGE e LAVÉR, 1994). Vale lembrar que em muitos parlamentarismos esta dependência é mútua e o Executivo também pode dissolver a Assembleia chamando novas eleições antes de expirar seu período constitucional máximo (CAREY, 2005:92). A ameaça de dissolução do gabinete induz à cooperação. Esta ‘fusão de poderes’ gera um governo considerado estável por grande parte da

literatura, particularmente quando um partido vence uma maioria de cadeiras e ele próprio nomeia o Executivo.

Entretanto, quando nenhum partido obtém maioria, especialmente no caso de sistemas multipartidários, o Executivo é resultado de um elaborado processo de barganha entre os partidos representados no parlamento. Assim, os modelos teóricos foram motivados inicialmente pela instabilidade potencial dos governos de coalizão, conforme alardeada pela perspectiva da *public choice*⁶, que encarava como problemáticas as decisões em sistemas fragmentados, com múltiplas dimensões e clivagens sociais (CAREY 2005:97).

A preocupação primordial referia-se à capacidade de sobrevivência e duração dos gabinetes de coalizão⁷, expressada em duas questões recorrentes: “que governo irá se formar?” e “quanto tempo ele durará?”⁸

A década de 1990 marca a mudança de perspectiva nos estudos sobre governos parlamentaristas de coalizão, quando passam a enfatizar o papel das instituições (seus efeitos) na estabilidade dos governos. King *et al* (1990) integraram as abordagens dos trabalhos empíricos de Strom (1990) – que relacionam a estabilidade das coalizões aos governos minoritários –, com as de Browne e Franklin (1973), que analisam as variáveis exógenas que afetam a sobrevivência dos gabinetes, num modelo unificado de dissolução de gabinetes que deu início a uma série de iniciativas semelhantes. Referidos estudos empíricos, em conjunto com os modelos teóricos desenvolvidos por Baron e Ferejohn (1989) e Laver e Shepsle (1990), que usam diferentes versões da teoria dos

⁶ Laver e Schofield (1990) apresentam uma revisão detalhada da literatura sobre governos de coalizão parlamentaristas até final da década de 80, predominantemente baseada na perspectiva da *public choice*.

⁷ A frequência dos governos de coalizão nos sistemas parlamentaristas é de 58,04% contra 40,12% de governos de um só partido (WOLENDORP, KEMAN E BUDGE, 1993 *apud* DEHEZA, 1995). P. 9 92 Dos 345 governos parlamentaristas do período 1945-87 estudados por Strom (1990:60-1), 63% (172) são governos de coalizão, dos quais 78% majoritários. Dentre os últimos, em 1/3 dos casos as maiorias excedem 65% (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

⁸ Carey (2005) destaca que as pesquisas acadêmicas sobre o parlamentarismo têm focado extensivamente em como a seleção e manutenção de governos formados por coalizões nas assembleias afetam os partidos e os interesses que são representados no Executivo (LAVER e SCHOFIELD 1990; LAVER e SHEPSLE 1996; MARTIN e STEVENSON, 2001), a duração destes governos (WARQICK 1994; LUPAIA e STROM, 1995; LAVER and SHEPSLE 1998; DIERMIER e STEVENSON 2000), e quais os efeitos sobre a distribuição de poder de formulação política (LAVER e SHEPSLE 1996; HUBER 1998).

jogos como modelos para formação de coalizões, contribuíram para introduzir o modelo institucionalista nos estudos de coalizão de governo (DIERMEIR, 2005:3).

Os trabalhos de Strom (1990, principalmente) tiveram particular importância porque, ao demonstrar que a existência de governos minoritários não era rara⁹ e tampouco constituía um fenômeno de crise, redirecionaram o foco das questões dos estudos sobre formação de governo para “quais tipos de governo serão formados”. Em outras palavras, quais são os fatores que levam alguns países a regularmente formarem governos minoritários (a exemplo da Dinamarca), ou coalizões mínimas (caso da Alemanha) ou amplas coalizões (como a Itália) (DIERMIER, 2005:5). O redirecionamento dos estudos ganha relevância na medida em que minimiza o caráter de suposta instabilidade dos governos de coalizão. Isso tem importância especial no caso do presidencialismo, sistema que tradicionalmente a literatura considerava instável por natureza.

A ausência da válvula de segurança (o voto de confiança), que assegura constitucionalmente a remoção do Executivo em caso de crises, foi o principal argumento da literatura para caracterizar o desenho institucional do presidencialismo como ‘defeituoso’ e responsável pelo colapso nos governos democráticos, dando origem aos regimes autoritários na América Latina (LINZ, 1994).

Segundo Linz (1994), um dos precursores desta corrente, a ausência de mecanismos que permitam ao presidente dissolver Assembleias intransigentes, bem como a ausência do voto de confiança ao Executivo pelo Parlamento, encorajam partidos a recorrerem a opções inconstitucionais em eventos de conflitos, ameaçando a estabilidade da democracia presidencial. Para o autor, o presidencialismo cria incentivos e condições para crises e agrava a relação entre Executivo e Assembleia¹⁰.

⁹ Dinamarca, por exemplo, quase sempre fora governada por governos minoritários e estava longe de ser qualificada como instável, segundo Diermier (2006).

¹⁰ Carey (2005:92-95) explica que enquanto o parlamentarismo puro era frequentemente encontrado nos países relativamente prósperos e politicamente estáveis da OCDE, o colapso de várias democracias na América Latina nas décadas de 1960 e 70 suportou os argumentos de Linz para a falha do governo presidencial, endossados ainda por estudos de casos e estudos comparativos entre países baseados em dados quantitativos de autores diversos.

Se o sistema presidencialista mina a barganha e a cooperação entre os poderes, a reação inicial dos pesquisadores foi apontar a variação existente entre os tipos de presidencialismos em termos de desenho institucional, e examinar se estas diferenças ajudavam a explicar a performance do regime (SHUGART e CAREY 1992; MAINWARING e SHUGART, 1997).

Carey (2005:100) destaca que, diante do contexto, os trabalhos empíricos sobre sistemas presidencialistas focaram os mecanismos e a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, num esforço de combater as críticas ao presidencialismo articuladas por Linz. Uma das questões centrais desta agenda se concentrou em verificar se as crises no regime seriam encorajadas diante de presidentes sem o suporte majoritário do Congresso (MAINWARING, 1993; CHEIBUB, 2002).

Frisa-se que o consenso desta agenda de pesquisa paira no fato de que um dos grandes desafios dos governos presidencialistas repousa no relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo, mais especificamente na dependência do Executivo da construção de uma base de apoio no Congresso para viabilizar a implementação do projeto de governo ou, em outros termos, alcançar eficácia governamental¹¹.

Ora, se o desafio do presidencialismo é a obtenção de apoio parlamentar e se governos de coalizão se formam para obtenção de maiorias legislativas, porque durante um longo período os governos de coalizão no sistema presidencialista não foram objetos de estudos, de forma direta¹²?

¹¹ “A eficácia político-operacional da governança é determinada pela capacidade de coordenação da maioria por parte do chefe do Executivo que ocupa o centro do sistema de forças.” (ABRANCHES, 2001:76)

¹² “Contam-se quase 30 anos entre as teorias seminais sobre coalizões de Gamson (1961) e Riker (1962), até o final da década de 1980 e início de 1990, quando são apontadas as primeiras pesquisas sobre coalizões no presidencialismo. Embora a esmagadora maioria das democracias surgidas a partir dos anos 1970 tenha optado pelo regime presidencialista, a literatura acadêmica sobre o assunto manteve, até a década de 1990, uma preferência incontestável pelo parlamentarismo. A divergência entre o consenso acadêmico e a prática política mundial só começou a diminuir nas últimas décadas, quando novos pesquisadores se debruçaram sobre o presidencialismo e questionaram a ideia de que as falhas atribuídas a ele fossem, de fato, congênicas” (SILVA, 2012:13). Deheza (1995) frisa que as referências aos governos de coalizão estavam geralmente contidas nas explicações das relações entre o presidente e o congresso (SHUGART e CAREY, 1992; LINZ e VALENZUELA, 1994; MAINWARING, 1993; MAINWARING e SHUGART, 1993; JONES 1994a)

Um dos motivos é que a literatura dominante considerava os incentivos criados pelas instituições para formar coalizões mais fracos e escassos no presidencialismo do que no parlamentarismo: no sistema presidencialista falta o voto de confiança para estimular a cooperação e a formação do governo é competência, geralmente exclusiva, do presidente eleito.

Haveria, portanto, uma grande diferença de poder de agenda entre os regimes: “nos parlamentarismos, o Poder Executivo controla a agenda, e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou veta” (TSEBELLIS, 1997:113). No presidencialismo, prevaleceria ‘a inabilidade dos presidentes em fazer aprovar suas agendas pelo Congresso (...) comum em todas as democracias e, particularmente, nos sistemas presidencialistas’, segundo Ames (2001:204).

Assim, até a década 1990, estudos sobre os governos de coalizão no sistema presidencialista eram escassos¹³. Havia um paradoxo: não obstante a raridade dos estudos e apesar das supostas instabilidade e falta de incentivos, a incidência dos governos de coalizão no presidencialismo era frequente.

Deheza (1995:02) verificou que, no caso de 58 presidentes eleitos em 9 países da América do Sul entre 1958 a 1994, 28 formaram governos de coalizão (aliança com pelo menos mais um partido), ou seja, quase metade dos presidentes, mesmo sem exigências constitucionais. Destas presidências, Deheza (1995) contabiliza 101 gabinetes formados no período, dos quais 60 (59,04%) eram de coalizão, contrariando a expectativa de que o presidencialismo fosse sistema de governo de um só partido (KLINGEMANN, HOFFERBERT y BUDGE, 1994:34). O Brasil, por exemplo, contava com 14 gabinetes no período, todos de coalizão.

“Porque se formam coalizões no sistema presidencialista?”; “Como e que tipo de coalizões se formam?” e “Como persistem os governos de coalizão?” foram as perguntas que motivaram o estudo de Deheza (1995) e os estudos que se seguiram acerca das coalizões de governo no presidencialismo.

¹³ Hartlyn (1988) analisa o caso da Colômbia; Hippolito (1985), Abranches (1988), Mainwaring (1992) estudam os casos do Brasil; e Valenzuela (1978 e 1994) analisa o Chile.

Deheza (1995:8) afirma que a formação dos governos está associada ao sistema de partidos adotado em cada país. Sistemas bipartidários tendem a formar governos de um só partido, enquanto países com sistemas partidários altamente fragmentados, tanto parlamentaristas quanto presidencialistas, tendem a formar coalizões¹⁴. A autora conclui, ainda, que na América Latina os presidentes têm sido obrigados a negociar com a oposição e a distribuir ministérios a seus oponentes, seja por recompensa ao apoio recebido nas eleições presidenciais, para obtenção de uma maioria parlamentar, ou pela necessidade de se chegar a acordos restaurativos entre os partidos que proporcionem garantias de participação no governo (DEHEZA, 1995:23-24).

A literatura do período subsequente passa a utilizar ‘emprestados’, com as devidas ressalvas, os modelos teóricos desenvolvidos para compreensão das coalizões no parlamentarismo para a análise do presidencialismo. Os trabalhos de Tsebelis (1995, 1999) são exemplificativos da eliminação de algumas das distinções originais entre governos presidencialistas e parlamentaristas. Ao introduzir a ideia dos *vetos players* como restrições à habilidade dos governos para fazerem mudanças nas políticas, o autor demonstra que a diversidade de preferências entre os *veto players* pode explicar a estabilidade tanto nos sistemas parlamentaristas da Europa, bem como nos sistemas de separação de poderes (CAREY, 2005:98). Carey (2005) afirma que, em muitas instâncias, as regras de barganha dos governos sobre políticas são análogas nos sistemas parlamentaristas e presidencialistas, e uma vez reconhecido tal paralelo, seus efeitos são comparáveis (CAREY, 2005:99)¹⁵.

¹⁴ “A frequência de coalizões reflete a fragmentação partidário-eleitoral, por sua vez ancorada nas diferenciações socioculturais; é improvável a emergência sistemática de governos sustentados por um só partido majoritário. Essa correlação entre fragmentação partidária, diversidade social e maior probabilidade de grandes coalizões beira o truísmo. É nas sociedades mais divididas e mais conflituosas que a governabilidade e a estabilidade institucional requerem a formação de alianças e maior capacidade de negociação.” (ABRANCHES, 1988:20-21). Importante ressaltar que para o autor, a fragmentação no caso do sistema político brasileiro não seria determinada somente pelas regras do sistema eleitoral, mas seria decorrente da heterogeneidade e pluralidade da sociedade brasileira, refletidas no sistema de representação (ABRANCHES, 1988:13-14).

¹⁵ Santos (2006:223/224) sintetiza as principais semelhanças, antes consideradas diferenças, entre os regimes parlamentaristas e presidencialista: a) foi descartada a superioridade do parlamentarismo em relação à estabilidade de regime (Cheibub (2002) explica que a suposta instabilidade do presidencialismo decorre do fato do sistema concentrar-se predominantemente em países sul-americanos com histórico mais propenso ao enfrentamento de crises e retrocessos em suas trajetórias de redemocratização); b) a suposta prevalência de sistemas majoritários no parlamentarismo não se sustenta diante dos 40% de governos parlamentaristas do pós guerra na Europa Ocidental que não

Além disso, estudos recentes defendem que a ausência do voto de confiança do Parlamento vem sendo compensada por prerrogativas constitucionais à disposição dos presidentes¹⁶, a exemplo dos presidentes brasileiros que assumem a coordenação do processo de barganha, no denominado presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), explicitado a seguir.

1.2. O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO BRASILEIRO

A formação, por parte dos presidentes brasileiros, de maiorias parlamentares no Congresso em troca da distribuição de cargos aos partidos aliados, tal qual ocorre nos governos de coalizão parlamentaristas, é atualmente considerada um mecanismo básico de funcionamento do nosso sistema político, cunhado por Abranches (1988) de presidencialismo de coalizão.

Mas a avaliação dos cientistas políticos na primeira década da redemocratização, incluindo o próprio Abranches (1988), influenciada pela tese da instabilidade ‘natural’ do regime de separação de poderes, era predominantemente cética em relação à capacidade de formação e sucesso das coalizões no sistema presidencialista brasileiro (STEPAN e SKACH, 1993; LINZ, 1994; LINZ e STEPAN, 1996; MAINWARING, 1990; MAINWARING e SCULLY, 1995; JONES, 1995).

controlavam a maioria das cadeiras (ver Strom, 1990); c) o argumento de que presidencialismo não gera incentivos para coalizão não tem amparo empírico, sendo o presidencialismo de coalizão o modelo por excelência das democracias sul-americanas, estáveis (como o Chile) ou em crises (como a Argentina); d) finalmente, estudos demonstram que não existem vantagens entre um e outro quanto à transparência e honestidade. Segundo Santos o que diferencia os regimes é que: “(...) no parlamentarismo o Executivo possui a prerrogativa de dissolver o Parlamento quando lhe parecer de conveniência política, na expectativa de aumentar seu poder de barganha no Legislativo. Ademais, nesse sistema, uma maioria parlamentar tem o poder de derrubar os mandatários do Executivo, nas ocasiões em que a mesma decide não tolerar a situação.

¹⁶ Carey argumenta que *“apesar de não adotar aberta e completamente o parlamentarismo, países da América Latina introduziram mudanças constitucionais tendentes ao voto de confiança do parlamento, a exemplo da criação do cargo de primeiro ministro responsável pelo gabinete que pode ser removido pelo Congresso, apesar do processo ser mais difícil (maiorias qualificadas) e nunca ter ocorrido”* (CAREY, 2005: 95-96). Algumas novas democracias da América Latina introduziram ou mantiveram medidas que estendem os poderes Legislativos emergenciais do Executivo. Hoje, poderes equivalentes aos das medidas provisórias (MPs) instituídas pela Constituição brasileira de 1988 vigoram em cinco outros países da região: Colômbia, Argentina, Chile, Peru e Equador (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:125).

A tese da instabilidade do presidencialismo repercutiu fortemente nas análises sobre o Brasil, agravada pelo multipartidarismo e pela alta fragmentação características do nosso sistema eleitoral partidário, que tornam improvável que um partido consiga alcançar sozinho a desejada maioria parlamentar, impondo aos presidentes brasileiros, portanto, a necessidade de formar coalizões para obtenção do apoio parlamentar primordial à governabilidade.

Como já exposto na seção anterior, ao contrário do parlamentarismo cuja relação entre Legislativo e Executivo é construída sob dependência mútua, acreditava-se que no caso brasileiro, numa crise de governança no presidencialismo de coalizão, seria grande a dificuldade de trocar alianças, para redesenhar a base de sustentação parlamentar (ABRANCHES, 2001:76)¹⁷.

Além disso, o sucesso das coalizões depende de partidos coesos e disciplinados, que seriam ausentes no Brasil, segundo os autores desta corrente, principalmente em razão da combinação, no sistema eleitoral, de representação proporcional com lista aberta. Mainwaring (1991) alerta que a ordem de classificação nas listas partidárias, dando-se em função do número de votos obtidos individualmente pelos candidatos, retira dos líderes partidários a influência que deveriam ter sobre os parlamentares e estes, orientados pelo seu próprio desempenho, desfrutam de considerável autonomia.

Ames (2001) reforça o argumento supra. Para este autor, a fonte da fragilidade presidencial encontra-se na propensão que os deputados têm para desertar da orientação de seus partidos. A competição eleitoral sob a representação proporcional com lista aberta produziria legisladores com orientação clientelística, pouco preocupados com as questões nacionais e que entabulam duras barganhas com o presidente a fim de trazer benefícios para seus municípios. Os partidos nacionais seriam organizações fracas. Uma legislatura fragmentada operada por partidos fracos contribuiria para a proliferação de pontos de veto no processo decisório. Assim, além dos grandes partidos constituírem-se

¹⁷ “No parlamentarismo, a queda do gabinete, a dissolução do parlamento e a convocação de eleições são meios para resolver essa dificuldade. No presidencialismo de coalizão, a reforma do gabinete é processo traumático e desestabilizador, dada a quase impossibilidade de equilibrar as demandas partidárias, faccionais e regionais, em um ministério com número finito de postos” (ABRANCHES, 2001:76).

numa reunião de facções regionais, motivada por interesses clientelísticos e paroquiais, pouco preocupada com as questões nacionais, apresentavam-se altamente indisciplinados na arena legislativa, agravando ainda mais os problemas da fragmentação.

Cheibub *et al* (2002) destacam que para os autores da ‘corrente pessimista’, o Brasil seria caracterizado, portanto, por um sistema político no qual um presidente impotente e fraco se contraporaria a um Legislativo povoado por partidos indisciplinados e disfuncionais, com fortes tendências ao impasse parlamentar, à inoperância ou paralisia, sendo o presidencialismo um regime no qual um governo conflituoso é a norma. Em suma, a combinação entre presidencialismo e um sistema pluripartidário pouco institucionalizado não se sustentaria. Segundo Mainwaring (1997:109):

“Entre 1985 e 1994, os presidentes brasileiros tiveram dificuldade para realizar a estabilização e a reforma do Estado, em parte devido à combinação de um sistema partidário altamente fragmentado, partidos indisciplinados e federalismo. Essa combinação tornou difícil para os presidentes obter apoio Legislativo para a estabilização e para a reforma do Estado. Os presidentes enfrentaram problemas para superar a oposição no Congresso e para implementar as reformas mais importantes quando a sua popularidade já havia se dissipado. Eis por que a ausência de base majoritária confiável no Congresso apresentava problemas para a eficácia governamental.”

Embora logicamente coerentes e suportados pela instabilidade política e econômica vivenciada no período, os argumentos da ingovernabilidade do presidencialismo brasileiro passaram a ser confrontados por dados empíricos relevantes, a partir da inclusão de variáveis institucionais internas ao processo decisório na análise.

Figueiredo e Limongi (1999), em uma série de estudos empíricos sobre o Congresso brasileiro e as relações entre Executivo e Legislativo, verificam que, apesar do fortalecimento do Legislativo pela Constituição de 1988, o Executivo brasileiro coordena a agenda por meio de poderes legislativos constitucionais à disposição dos presidentes e da centralização do processo decisório pelos líderes partidários no Parlamento, cujos partidos apresentam-se satisfatoriamente disciplinados, permitindo prever os resultados das votações e do comportamento parlamentar.

Primeiro, a ausência de poder de dissolução do gabinete tal qual no parlamentarismo é, de certa maneira, compensada por prerrogativas constitucionais à

disposição dos presidentes: a exclusividade de iniciativa em matérias orçamentárias¹⁸ e relativas à organização administrativa, a prerrogativa de requerer urgência para as propostas legislativas de sua iniciativa e, especialmente, o poder de editar Medidas Provisórias¹⁹ garantem aos presidentes a indução dos parlamentares à cooperação e o controle da agenda legislativa do país (LIMONGI e FIGUEIREDO in INÁCIO e RENNÓ 2009 P. 78).

Além desta ‘prioridade legislativa’, os presidentes contam com a centralização do processo decisório no Parlamento. As lideranças partidárias controlam o fluxo das atividades legislativas e definem a agenda do Parlamento por meio do requerimento de urgência e da indicação de relatores. Os acordos e decisões são realizados no Colégio de Líderes, e esta dinâmica esvazia o papel das comissões – por princípio, lócus de decisões coletivas e especializadas, e permite que as maiorias coordenem a fragmentação característica do Legislativo brasileiro²⁰.

Deslocando o foco do debate institucional para os processos internos ao próprio Legislativo, Figueiredo e Limongi (1999) demonstram que o principal resultado assegurado por tal arranjo é a preponderância do Executivo na produção legislativa, responsável por 86% das leis sancionadas no período da análise (1999:49)²¹, sendo que a maior parte das matérias aprovadas são aquelas que tramitaram pelo regime de urgência ou urgentíssimo. Os autores destacam que as iniciativas presidenciais

¹⁸ No caso do orçamento é vedada emendas parlamentares que impliquem a ampliação dos gastos previstos, o que limita a ação possível dos parlamentares. Ademais, como a Constituição não regula as consequências da não-aprovação do orçamento, o Executivo não tem por que temer atrasos na apreciação do orçamento que envia. Ou seja, o Legislativo brasileiro não é dotado de um poderoso trunfo para barganhar o orçamento com o Executivo. O Executivo pode, ainda, retardar o envio da proposta orçamentária com o objetivo de limitar o tempo disponível para a apreciação da matéria pelo Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

¹⁹ Por surtir efeito no ato de sua promulgação, afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo de rejeição de uma MP, a sua aprovação pode passar a ser preferida pelos parlamentares, tendo em vista os efeitos já produzidos em sua vigência (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:38).

²⁰ Além de alterar o ritmo da tramitação da matéria, retirando-a da comissão e forçando a manifestação pronta do plenário (geralmente aprovado por maioria simples em votação simbólica), a aprovação do requerimento de urgência limita a capacidade dos próprios parlamentares de apresentar emendas ao projeto (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:29).

²¹ Dados sobre a predominância do Executivo em cerca de 20 países parlamentaristas mostram taxas equivalentes: 86,4% para o período 1971-76 e 89,9% para o período 1978-82 (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:102).

receberam tratamento privilegiado (obtiveram tramitação urgente em maior número, tramitaram mais rapidamente e foram, em sua grande maioria, aprovadas), desempenhando o colégio de líderes papel fundamental para esse comportamento cooperativo²².

Por fim, o sucesso deste arranjo é assegurado por bancadas suficientemente disciplinadas e orientadas partidariamente. Ao contrário das previsões até então dominantes - que inferem a indisciplina decorrente do sistema partidário e eleitoral como líquida e certa e afirmam a ausência de distribuição de preferências minimamente consistente e estruturada no interior do Congresso –, Figueiredo e Limongi verificam que os partidos políticos apresentam grau de coesão interna semelhante à dos partidos em sistemas parlamentaristas, suficiente para tornar a ação do plenário previsível.

Maiorias tendem a se formar a partir da coalizão de partidos que ocupam posições contíguas no ordenamento, e o resultado esperado segundo a força das bancadas em confronto materializa-se (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:73/75). Assim, apesar das legislações partidária e eleitoral não preverem mecanismos para punição de parlamentares indisciplinados, os líderes partidários contam com força regimental que lhes permitem controlar a agenda (o quê, quando e por qual procedimento se vota) e restringir o campo de estratégias e de atuação individualistas por parte dos congressistas, reduzindo a possibilidade de que deputados adotem estratégias do tipo *free-rider*. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:10)²³.

²²Na literatura internacional, reconhece-se que primeiros-ministros contam com amplos poderes de agenda (ver, por exemplo, os artigos reunidos em LAYER E SHEPSLE, 1994) e que estes determinam a preponderância do Executivo sobre a produção legislativa assim como a estruturação das bases de apoio político-partidário que garantem a aprovação desta mesma agenda (COX, 1987). Tsebellis (1997: 98), por exemplo, afirma que "em geral, seja por dispositivos constitucionais, seja pelo processo de barganha no interior da coligação, o governo recebe poderes extraordinários de definição de agendas. Um exemplo do primeiro caso é o extraordinário arsenal legal de que dispõe o governo francês (principalmente o artigo 49.3 da Constituição), que lhe permite evitar a introdução de emendas e até mesmo votações finais no plenário (...). O resultado de todos esses procedimentos de definição de agenda é que em mais de 50% de todos os países os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Além disso, a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior de que 0,8" (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:24). Os dados relativos à produção legal no Brasil pós-Constituinte não diferem daqueles apresentados por Tsebellis. Das leis aprovadas no período, 85,2% foram propostas pelo Executivo. A probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário é de 0.026 (FIGUEIREDO e LIMONGI 1997c:24).

²³ A disciplina média do plenário no período analisado foi de 89,9%. Somente em 12 votações nominais a disciplina foi inferior a 70%.78 P. 111 "Em havendo acordo com os partidos, a expectativa de voto da

As altas taxas de sucesso do Executivo corroboram os argumentos. No período 1989-98, 78% dos projetos de lei enviados pelo Executivo foram aprovados pelo Congresso e o índice não apresenta variação significativa com a mudança de presidente (exceto o governo Collor, com taxa de sucesso de 65%)²⁴.

A taxa de aprovação dos projetos do Executivo nas áreas em que detém prerrogativas institucionais é altíssima e estão altas e positivamente correlacionadas com sua tramitação em regime de urgência, solicitado pelos líderes partidários²⁵ (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:102).

Os dados mostram que o Congresso tem dificuldade para ver concluída a tramitação e aprovação de seus próprios projetos, mas o enfoque dos autores encontra-se nos resultados do Executivo: sua agenda não só tramita com mais velocidade, como é aprovada (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:66)²⁶.

Se o Executivo é o principal legislador *de jure* e de fato, o Legislativo vota a agenda do Executivo e o sucesso deste depende de maiorias construídas em bases partidárias, e não individuais²⁷, os Presidentes podem formar o governo da mesma

base presidencial é da ordem de 90% dos presentes. Ou seja, o plenário é perfeitamente previsível. As margens de incerteza quanto ao resultado da votação são mínimas, e é isto que importa para o Presidente. Análises feitas com as mais diversas metodologias e seleção de casos revelam o mesmo cenário: partidos são coesos” (LIMONGI, 2006:254).

²⁴ O grau de sucesso do governo também não fica muito abaixo do que normalmente se observa nos governos parlamentares. Na amostra de países parlamentaristas já mencionada, a taxa de sucesso é de 81,3%. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:02).

²⁵ Figueiredo e Limongi “poderes de iniciativa exclusiva e de edição de medidas provisórias com força de lei dão ao Executivo um poder de agenda que afeta diretamente os resultados Legislativos” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:103).

²⁶ Em que pesem as ressalvas na comparação entre taxas de sucesso do Executivo e do Legislativo, especialmente em razão de funções de natureza distintas e de incentivos que determinam o excessivo número de projetos apresentados pelo Legislativo, enquanto o Executivo aprovou 86% das leis apresentadas, o Legislativo aprovou 17% das leis de sua própria iniciativa, no período da análise. Os autores concluem que os projetos do Executivo recebem tratamento privilegiado, andam mais rápido (mesmo aqueles que não possuem este tipo de obrigatoriedade legal) e tem mais altos índices de aprovação (a tramitação da legislação aprovada de iniciativa do Legislativo demorou três vezes mais que a de iniciativa do Executivo) (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:53/55).

²⁷ Os autores afirmam que não há evidências para a ‘visão segundo a qual a presidência só vê seus projetos aprovados após extenuantes e custosas negociações, com maiorias formadas caso a caso na base da troca clientelista individual’. Neste caso, o tempo de tramitação de seus projetos deveria ser muito maior e a taxa de aprovação não poderia ser assim tão alta. 117 Os partidos são coesos e as

forma que primeiros-ministros em sistemas multipartidários, ou seja, distribuindo pastas aos partidos e formam assim uma coalizão que deve assegurar os votos necessários no Legislativo.

Assim, uma vez que os partidos são disciplinados, que seus líderes controlam o fluxo do processo Legislativo e que o presidente domina a agenda legislativa, os atores políticos superam os problemas de ação coletiva e de barganha inerentes à fragmentada legislatura brasileira, emergindo governos eficazes, desde que o presidente coopere com os líderes dos partidos que comandam uma maioria de cadeiras parlamentares, pois “sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam” (LIMONGI, 2006:245), já que até a Medida Provisória, versão mais extrema da força do Executivo, depende de aprovação do Legislativo²⁸.

Aqui está o elemento básico do presidencialismo de coalizão, retirado o seu caráter intrinsecamente negativo presente em várias análises. Como bem anotou Octavio Amorim Neto, no presidencialismo de coalizão, a cooperação entre o governo e sua maioria parlamentar se realiza **“por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos ministeriais em troca do seu apoio Legislativo ao presidente. Tais acordos de coalizão são a fonte dos altos níveis de sucesso Legislativo dos presidentes brasileiros”** (AMORIM NETO, 2006, p. 129-131, [grifo meu]).

1.3. A FORMAÇÃO DOS GABINETES

O presidencialismo de coalizão brasileiro encontra-se assentado, portanto, em dois pilares. Primeiro, no poder de agenda do chefe do Executivo, oriundo das prerrogativas constitucionais à sua disposição e da centralização do processo decisório

bancadas votam de acordo com as indicações dos líderes de seus partidos. O sucesso do Executivo dependeu do apoio de maiorias construídas em bases partidárias, e não individuais. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:123).

²⁸ “Como o poder Legislativo tem poder de veto sobre a agenda do Executivo (aprovação das leis), quanto mais fragmentada uma legislatura, maior a necessidade para aprovar suas iniciativas legislativas e, por conseguinte, os incentivos do presidente estabelecer acordos com mais de um partido para formar seu governo” (AMORIM NETO, 1994:20).

nas lideranças partidárias. Este poder de agenda permite ao Executivo centralizar sob seu comando o processo decisório.

Entretanto, o poder de agenda não é suficiente, por si só, para garantir o sucesso legislativo do Executivo e a implementação da agenda governamental, ou seja, para assegurar a governabilidade.

O governo Collor é um exemplo das dificuldades que Presidentes com amplos poderes de agenda podem enfrentar, caso optem pela utilização das suas prerrogativas unilaterais e pela exclusão dos partidos do processo de governo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Collor cometeu o erro de avaliação de que, por meio do uso de medidas provisórias, poderia driblar o Congresso. Apesar de apresentar razoáveis taxas de sucesso legislativo (65% em média, as menores taxas do período entre 1989 e 1998), Collor teve que, com dificuldades e custos, costurar maiorias legislativas em diversas ocasiões. A estratégia adotada na relação com o Legislativo foi uma das principais causas do seu impeachment.

Obter a colaboração dos partidos políticos é imprescindível e os poderes de agenda aliados à inclusão dos partidos no governo podem criar incentivos para a formação de uma agenda conjunta. Em oposição à tese da *agenda dual*²⁹, Figueiredo e Limongi entendem que os poderes legislativos presidenciais não devem ser vistos exclusivamente como armas para vencer resistências do Legislativo. Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, desta forma, induzir parlamentares à cooperação, desde que abra caminho para a participação dos aliados no governo.

O segundo pilar do presidencialismo de coalizão, que permite ao Executivo incentivar à cooperação parlamentar, refere-se ao controle de acesso aos postos de

²⁹ Esta vertente teórica - baseada no pressuposto da existência de duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo, que não levam em conta a objeção da 'antecipação às reações', na qual os dois Poderes competem numa espécie de jogo de soma zero, no qual a implementação de uma agenda implica na abdicação da outra -, argumenta que presidentes com amplos poderes de agendas tendem a impor unilateralmente suas agendas, gerando neste caso, padrão de relação conflituoso. Segundo tais argumentos, que encontram respaldo em Shugart e Carey (1992), por exemplo, somente Presidentes com pequenos poderes legislativos teriam incentivos à negociação, pois cientes de que sem concessões não terão sua agenda aprovada.

governo. Figueiredo e Limongi (1999) destacam que, para que os incentivos gerados pelas características institucionais internas (centralização do poder de agenda no Executivo) levem ao consenso e não à oposição e conflito insolúvel, a distribuição de cargos (em específico, as pastas do gabinete) apresenta-se como elemento central à barganha com a coalizão para obtenção de apoio pelos líderes partidários às iniciativas do Executivo.

O poder do presidente no acesso aos recursos públicos o coloca em posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos (o lado fraco não é o Executivo). E a aglutinação dos parlamentares em torno de partidos é solução para o problema de ação coletiva, pois os parlamentares ganham quando conseguem coordenar suas ações (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999).

Em suma, a governabilidade estará assegurada desde que, ao poder de agenda do chefe do Executivo, esteja aliado a capacidade de barganhar. Limongi (2006:238) argumenta ser usual a estratégia de se recorrer à coalizões mediante a distribuição de cargos quando o Executivo não controla a maioria das cadeiras, situação frequente em sistemas multipartidários.

Na esfera federal a principal moeda para assegurar o apoio dos partidos aliados é o gabinete. Segundo Figueiredo e Limongi (1999), ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios — pastas — para partidos dispostos a apoiá-lo e assegura assim a formação de uma maioria parlamentar. Em apoio ao poder de agenda do Executivo, a distribuição de postos apresenta-se como elemento central de barganha com a coalizão.

Assim, na medida em que se reconhece a capacidade institucional do sistema político brasileiro para a formação de coalizões a partir da distribuição de ministérios aos partidos pelos presidentes (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), a agenda de pesquisa volta-se para a análise do padrão destas coalizões, buscando verificar principalmente se³⁰:

³⁰ Os achados de Figueiredo e Limongi (1999) fornecem elementos que redirecionam a agenda de pesquisa do sistema de governo brasileiro para a análise das relações entre Executivo e Legislativo baseada em negociações. O debate avança, alterando seu foco da instabilidade do sistema para a

“(…) os gabinetes presidenciais multipartidários funcionam como as coalizões de tipo parlamentarista, que, em geral, exibem um alto grau de disciplina no plenário do Parlamento e atuam em sintonia com o Executivo na proposição de projetos Legislativos”. (AMORIM NETO, 2000:479-480)³¹.

A literatura que analisa a formação do governo afirma que as nomeações dos gabinetes indicam a estratégia pretendida pelos chefes do Executivo para executar seus objetivos decisórios. Polsby afirma sobre os Estados Unidos que “de modo geral, o padrão das nomeações que um presidente faz para o gabinete pode informar qual o tipo de presidência ele pretende exercer” (POLSBY, 1983:90). Amorim Neto corrobora:

“Todas as vezes que os presidentes fazem uma nomeação para o gabinete, revelam a outros atores políticos os objetivos que pretendem atingir, os interesses que estão dispostos a satisfazer, a maneira como esperam exercer o Poder Executivo, e como planejam relacionar-se com outros poderes do Estado, particularmente, o Legislativo. (AMORIM NETO, 2006:40)

A distribuição das pastas dos gabinetes para os partidos da coalizão recebe destaque também na literatura sobre as democracias multipartidárias parlamentaristas estáveis, onde esta dinâmica é responsável pelo alto grau de disciplina dos partidos no plenário do parlamento e atuação sintonizada destes com o Executivo na proposição de projetos Legislativos, ao mesmo tempo em que viabiliza a participação destes partidos da coalizão no processo decisório, na agenda de políticas públicas e na implementação do projeto de governo (BUDGE e KEMAN, 1990; MENEGUELLO, 1998:50).

Seguindo a literatura internacional, Amorim Neto também argumenta que a política de formação de gabinete revela como o chefe do Executivo pretende lidar com o sistema político para executar seus objetivos decisórios, especialmente como planeja

natureza dos arranjos multipartidários que se observam no presidencialismo brasileiro. Os trabalhos empíricos procuram compreender a dinâmica da formação dos governos, com ênfase na obtenção e manutenção de maiorias legislativas, averiguando as características - diferenças e semelhanças - entre os diversos governos e respectivas coalizões que se formaram ao longo da história no Brasil.

³¹ Sobre coalizões presidenciais Altman (2000); Anastasia, Melo e Santos (2004); e Deheza (1995). Sobre as nomeações ministeriais e sobre sua relação com a formação de coalizões legislativas no Brasil (Abrucio e Couto, 2003; Amorim Neto, 1991, 1994, 1998, 2000, 2006; Figueiredo e Limongi, 2007; Meneguello, 1998 destaque para aqueles com abordagem centrada na partilha de cargos por parte do presidente, como assunto central: Abranches, 1988; Amorim Neto, 1991, 1994; Amorim Neto e Santos, 2001; e somente trechos em Carvalho, 1977.

relacionar-se com o Legislativo, quais atores pretende incluir ou excluir dos centros de decisão e se exercerá poder de forma centralizada ou não (AMORIM NETO, 2006:40).

Segundo Amorim Neto, o grau de partidarismo no governo varia segundo os critérios pelos quais os presidentes selecionam ministros para seu gabinete e conforme aloca ministérios aos partidos, e que só se pode afirmar que aqueles chefes do Executivo que nomeiam mais ministros partidários e distribuem pastas ministeriais de forma proporcional é que têm uma administração semelhante a seus equivalentes europeus (AMORIM NETO, 2006:140)³². Analisando as votações nominais da Câmara dos Deputados no período 1989-1998, o autor conclui que a estratégia de formação de coalizões mostra-se responsável pelas taxas de apoio parlamentar aos presidentes brasileiros por parte dos partidos que integram os respectivos gabinetes. Uma distribuição equitativa dos postos ministeriais entre os partidos ajuda a fortalecer o apoio ao presidente no caso do Brasil (AMORIM NETO, 2000:481) e torna-se, portanto, variável chave para entender os resultados das coalizões presidenciais.

Na esfera federal, a distribuição das pastas ministeriais aos partidos é, portanto, a principal moeda para arregimentar apoio legislativo e obter a governabilidade. Será que este modelo de presidencialismo de coalizão funciona do mesmo modo no cenário político estadual? Esta pergunta será tratada daqui para diante e constitui o centro desta Tese.

1.4. O PRESIDENCIALISMO ESTADUAL

O federalismo reproduz a organização político-administrativa da União nos estados brasileiros e, por conseguinte, o desafio do relacionamento entre Executivo e Legislativo, o que nos leva a questionar se, assim como na esfera federal, há formação

³² A inferência dos tipos de governo que são constituídos no país depende dos indicadores e pressupostos que se toma para definir coalizão. Enquanto Abranches (1988), Deheza (1995) e Meneguello (1998) simplesmente contam o número de partidos recrutados para o gabinete para caracterizar-lhe a condição de coalizão, Amorim Neto e Thibaut também levam em conta as estratégias de cooptação e os critérios empregados no recrutamento de cada ministro (AMORIM NETO, 2000:481). Amorim acredita, por exemplo, que um governo como o de Collor, no qual aproximadamente 60% dos ministros eram apartidários, não deva ser denominado de coalizão (AMORIM NETO, 2001:85).

de coalizões governativas mediante distribuição das pastas das secretarias aos partidos nos governos estaduais brasileiros.

De fato, a tese do ultrapresidencialismo estadual (ABRUCIO, 1998), uma das referências para a análise das relações entre Legislativo e Executivo nos governos estaduais, argumenta que os governadores, assim como o presidente da república, centralizam o processo decisório e exercem forte influência sobre o Legislativo, que coopera mediante recebimento de cargos.

Entretanto, embora a centralização do processo decisório no interior dos parlamentos estaduais – na mesa diretora e nas lideranças partidárias –, seja semelhante a do Congresso Nacional, os governadores não contam (com raras exceções) com uma das principais prerrogativas constitucionais à disposição dos presidentes, o poder de editar Medidas Provisórias, que exerce papel fundamental para a aprovação da agenda e para o sucesso do Executivo no âmbito federal.

Não obstante, mesmo com menores poderes constitucionais à sua disposição quando comparados aos poderes presidenciais, os governadores geralmente obtêm maiorias legislativas mais sólidas e taxas de sucesso Legislativo mais altas do que o Executivo federal (ABRUCIO, 1998:20).

A sobreposição e influência do Executivo estadual frente aos outros poderes no seu âmbito de governo, superior à exercida pelo presidente em relação ao Congresso, inspirou a denominação de “ultrapresidencialismo estadual” para o processo decisório dos estados. Segundo Abrucio (1998), no período da redemocratização (sua análise se estende até 1994), os Executivos estaduais eram caracterizados pela elevada concentração de poderes nas mãos dos Governadores, os “Barões da Federação” (ABRUCIO, 1998:110).

Estudos empíricos subsequentes à tese do ultrapresidencialismo estadual confirmam o predomínio dos Executivos estaduais, muito embora haja diferenças no desempenho do Legislativo em cada estado³³.

É o caso de seis estados brasileiros cujos desempenhos do Legislativo e do Executivo foram analisados no período entre 1995 e 1998, em obra organizada por Fabiano Santos (2001). Os autores identificaram: em São Paulo (Abrucio) e no Espírito Santo (Domingues) exemplos de delegação de poder do Legislativo ao Executivo em que as maiorias partidárias *ad hoc* eram formadas, basicamente, por meio de distribuição de cargos a partidos que não tinham apoiado eleitoralmente o governador. No Rio Grande do Sul (Grohmann) e no Ceará (Moraes), maiorias partidárias estáveis, resultantes de alianças eleitorais, dotavam o Executivo de alta capacidade de governança. E o Rio de Janeiro (Santos) e Minas Gerais (Anastasia) eram exemplos de maior equilíbrio entre os dois poderes. As assembleias desses dois estados foram caracterizadas como instituições autônomas, com alta capacidade de transformar suas preferências em políticas, ainda que não interponham obstáculos à aprovação da agenda do Executivo (FIGUEIREDO, *in* SANTOS, 2001:9/10).

Importante frisar, em que pesem as diferenças no posicionamento e no desempenho do Legislativo, em todos os casos analisados o Executivo apresentou-se como ator bem sucedido, aprovando sua agenda legislativa sem grandes entraves, mediante coalizões.

Posteriormente, uma série de pesquisas promovida por Tomio e Ricci (2008, 2010, 2012a, 2012b), abarcando períodos entre 1987 a 2010, corrobora a existência de diferenças entre os estados, porém confirma que os Executivos estaduais são tão ou mais bem sucedidos na relação com os respectivos legislativos *vis a vis* o Executivo federal³⁴.

³³ Sobre coalizões subnacionais, vide: Piauí (Sandes-Freitas, 2010), Amazonas (Leite, 2010), Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Nunes, 2009), e os trabalhos comparativos de diversos estados de Tommio e Ricci (2008; 2010; 2012).

³⁴ Os resultados encontrados pelos autores são explorados detalhadamente no próximo capítulo.

De fato, as relações entre Executivo e Legislativo e outros temas relacionados ao sistema político nos estados têm sido mais analisados na última década, em pesquisas de dissertações de mestrado e teses de doutorado, dentre outros trabalhos, sob variados enfoques e períodos, com resultados significativos para esmiuçar as especificidades de cada estado, mas nenhum resultado encontrado foi capaz de alterar os paradigmas gerais propostos pela tese do ultrapresidencialismo estadual³⁵.

De modo que, mesmo quando o poder legislativo estadual encontra espaço para sua atuação, o Executivo prepondera. Uma hipótese lógica (H0) cabível para explicar a combinação entre menores prerrogativas e maior sucesso legislativo obtido pelos governadores é: para forjar o amplo apoio, os chefes dos Executivos estaduais distribuem mais pastas aos partidos aliados, formando gabinetes mais coalescentes, amplamente majoritários e partidarizados, do que na esfera federal. Sendo esta hipótese verdadeira, operaria também nos estados o presidencialismo de coalizão similar ao da esfera federal.

Porém, os argumentos que fundamentaram a tese do ultrapresidencialismo estadual e que vêm sendo confirmados pelas pesquisas subsequentes, indicam outras variáveis nas relações subnacionais capazes de explicar a obtenção do apoio legislativo (ou o predomínio e hipertrofia do Executivo sobre os legislativos nos estados brasileiros), para além da distribuição das pastas dos gabinetes.

Tal qual no presidencialismo de coalizão, a viabilidade do ultrapresidencialismo estadual depende da obtenção de ampla e sólida maioria na Assembleia Legislativa, para controlar amplamente o processo decisório (ABRUCIO, 1988:111). Entretanto, outras questões, ressalta este autor, são importantes, como o controle sobre a nomeação dos conselheiros dos Tribunais de Contas, a fragilidade da carreira do deputado estadual *vis-à-vis* os prefeitos e o pequeno número de competências legislativas dos estados são outros aspectos que enfraqueceriam as Assembleias frente ao Executivo. Assim,

³⁵ Há consenso de que mudanças contextuais, tais como a privatização dos bancos estaduais (SANTOS, 2001), o fortalecimento institucional dos municípios e da União em detrimento da diminuição das atribuições dos estados (TOMIO e RICCI, 2008), e a redução da arrecadação implicaram a diminuição do poder dos governadores na federação brasileira, relativizaram alguns dos elementos caracterizadores da tese do federalismo estadualista, como mostra a própria obra já citada de Abrucio (1998:24), mas não implicaram, necessariamente, a superação dos argumentos da tese do ultrapresidencialismo estadual.

comparativamente, os Legislativos estaduais seriam, nesta visão, menos centrais do que o Congresso nacional no jogo entre os Poderes.

As duas teses (presidencialismo de coalizão e ultrapresidencialismo estadual) descrevem processos decisórios semelhantes quanto à centralidade do Executivo no processo legislativo e quanto à distribuição de cargos como moeda fundamental para a permanência das relações de poder. Mas diferem quanto aos mecanismos utilizados pelos chefes do Executivo para galgar à centralidade (os tipos, relevância e intensidade dos cargos usados como moeda para obtenção do apoio parlamentar) e à intensidade do predomínio do Executivo. No fundo, no primeiro haveria uma maior necessidade de repartição de poder entre o governo e seus partidos aliados, ao passo que no segundo haveria maior concentração de poder nas mãos do governador, que dependeria menos da distribuição de postos para montar sua coalizão governativa.

A hipótese alternativa (Ha), que decorre da tese do ultrapresidencialismo, é a de que o Executivo estadual tem maior autonomia e poder para construir suas coalizões *vis à vis* os presidentes e, por conseguinte, maior liberdade para formar os gabinetes, que não garantem necessariamente a totalidade do apoio legislativo recebido pelos governadores, tampouco apresentam distribuição proporcional ao peso parlamentar dos aliados contemplados no gabinete (não necessariamente coalescentes, nos termos colocados por Octavio Amorim Neto).

Em suma, embora em ambas as esferas, federal e estadual, a governabilidade seja assegurada mediante coalizões entre o governo e os partidos aliados, o presidencialismo estadual difere-se do federal principalmente na intensidade: os Executivos exercem domínio maior e mais facilmente, a um menor custo do que o Executivo federal.

Esta Tese investiga, prioritariamente, se os gabinetes asseguram o apoio legislativo arregimentado pelo Executivo. E secundariamente como a maioria é construída na Alesp. Mais especificamente, foi escolhido o caso do estado de São Paulo, o maior da Federação. Desse modo, o que a pesquisa procura testar é se a construção da coalizão de governo, representada pela distribuição das pastas do gabinete (variável

independente) explica as maiorias legislativas e o sucesso obtido pelo Executivo (variável dependente) paulista no período entre 1995 a 2010.

A escolha pela análise de um único caso resulta que os achados aqui encontrados não podem ser simplesmente generalizados aos demais. Ou seja, não se pode, sem um estudo comparativo maior, afirmar que o funcionamento do ultrapresidencialismo estadual paulista é a forma típica de governabilidade nos estados. Esta escolha analítica tem outro sentido: entender melhor todas as etapas da formação de gabinetes num estado durante um período de 15 anos, de modo a aprofundar melhor o entendimento deste jogo político.

A novidade neste trabalho é tentar entender melhor como se dá a construção do gabinete num longo período de dominância de um partido, que não tem maioria eleitoral (em cargos proporcionais) mas obtém depois maioria na Assembleia, obtida com forte concentração de poder nas mãos do governador. Em outras palavras, procura-se refazer toda a trilha de montagem da base de apoio de quatro governos mostrando como os partidos apoiam o Executivo estadual mesmo sem ganhar pastas equivalentes ao seu peso legislativo. Junta-se análise do perfil partidários dos gabinetes, com medidas de inferência mais quantitativas, com uma análise qualitativa e bastante detalhada do processo de formação dos gabinetes paulistas.

Para testar as hipóteses aventadas (H_0 : os governadores distribuem mais pastas e de forma proporcionar para assegurar apoio e sucesso legislativos mais amplos, ou H_a : as coalizões nos estados custam menos para os governadores), e compreender o que une os partidos na coalizão de governo, os próximos capítulos estão divididos da seguinte forma:

- a) verifica se, de fato, há predomínio do Executivo no período recortado, através da análise das maiorias legislativas e do sucesso do Executivo alcançado no legislativo (variável dependente, no capítulo 2);
- b) apresenta o perfil partidário dos gabinetes formados pelos governadores, a fim de checar se estes ‘retribuem’ o apoio e o sucesso obtidos por meio de pastas do gabinete (variável independente, no capítulo 3);
- c) aprofunda a análise qualitativa da formação dos gabinetes e da formação de maiorias em quatro períodos distintos, buscando compreender a lógica

predominante na formação do governo e o que une os partidos na coalizão legislativa (capítulo 4);

- d) apresenta hipóteses exploratórias para o maior predomínio, com menor custo, do Executivo na esfera estadual *vis à vis* o federal (no capítulo 5), extraídas da análise dos casos (capítulo 5).

2. APOIO LEGISLATIVO E SUCESSO DOS GOVERNADORES PAULISTAS

O objetivo principal desta pesquisa é verificar se a relação entre Executivo e legislativo no estado de São Paulo é caracterizada pela formação de coalizão tal qual a literatura mostra para o nível federal. Mais especificamente, procura compreender se a governabilidade (apoio e sucesso legislativo do Executivo – variável dependente) é alcançada mediante a inclusão dos partidos políticos aliados no gabinete (Secretarias estaduais – variável independente), os quais, no geral, não apoiaram o governador no momento eleitoral.

Porém, antes de averiguar se as pastas do gabinete explicam o apoio legislativo, é necessário checar se, de fato, os governadores paulistas foram exitosos na formação de coalizões majoritárias, se estas maiorias resultaram em votos e na aprovação da sua agenda legislativa, bem como se o sucesso do Executivo é viabilizado pela centralização do processo decisório no parlamento, tal qual na esfera federal.

Assim, este capítulo é dedicado à investigação da variável dependente (apoio legislativo), buscando responder, na primeira parte, duas questões centrais:

- a) Os governadores paulistas governaram com maioria legislativa?
- b) O Executivo obteve apoio desta maioria e, por conseguinte, sucesso na aprovação dos seus projetos?

A segunda parte deste capítulo descreve o processo pelo qual o Executivo coordena o processo legislativo na Alesp: à semelhança, porém com maior domínio sobre a Alesp do que o Executivo federal exerce sobre o Congresso Nacional.

2.1. A MAIORIA LEGISLATIVA E O SUCESSO DO EXECUTIVO NO ESTADO DE SÃO PAULO

a) Maioria Legislativa

A literatura argumenta que governos minoritários, por enfrentarem complexos problemas de negociação com os partidos da oposição, tendem a ser menos duradouros do que os majoritários. As maiorias legislativas para aprovação dos projetos de lei

tendem a ser cambiantes e esse arranjo maximiza o poder de chantagem de todos os partidos *vis-à-vis* o chefe do Executivo (AMORIM NETO, 2006:79). Os gabinetes majoritários são, portanto, desejáveis e mais estáveis (AMORIM NETO, 2007:133).

Ademais, a probabilidade do Executivo aprovar sua agenda depende do número e do tamanho dos partidos legislativos (SAIEGH, 2009:143), ou seja, da maioria que o chefe do Executivo e seu partido são capazes de recrutar.

Entretanto, os incentivos produzidos pela representação proporcional com lista aberta na eleição legislativa e pela disputa majoritária de dois turnos no pleito para o governo tendem a intensificar a fragmentação do sistema partidário brasileiro, de modo que é muito difícil que as coligações estaduais assegurem maiorias legislativas. Speck e Bizarro (2012) verificam que, no período entre 2007 e 2010, somente em seis estados (AC, CE, GO, MG, MS, MT) a coalizão que apoiou o governador vencedor saiu das eleições já com maioria (metade +1) dos Deputados na Assembleia Legislativa. Em todos os outros 20 Estados e no Distrito Federal a coligaçã vencedora elegeu menos da metade dos Deputados nos Legislativos estaduais.

Como solução, a maior parte dos governadores eleitos recompõe a sua base de apoio imediatamente após a eleição, de forma a garantir uma base aliada majoritária na Assembleia Legislativa. No período analisado por Speck e Bizarro (2012), somente em cinco Estados (BA, MA, PA, PB, PI) os governadores não conseguiram formar coalizões majoritárias para apoiar os projetos do seu governo nas Assembleias Legislativas³⁶.

O estado de São Paulo confirma esta tendência geral e, embora eleitos por coligações minoritárias, os governadores paulistas foram exitosos em formar amplas maiorias legislativas após as eleições.

³⁶ Na esfera federal, os governos Sarney, FHC, Lula e Dilma igualmente se apoiaram em coalizões majoritárias no Congresso, sendo que o último tem sido questionado pela exacerbação da base de apoio que mantém no Congresso. Governos com bases minoritárias, como o de Collor, são a exceção (SPECK E BIZARRO, 2012).

A Tabela 1, a seguir, compara a composição e o tamanho das coligações eleitorais e das coalizões legislativas constituídas pelos governadores paulistas durante seus mandatos.

Tabela 1 - Coligações eleitorais e coalizões legislativas (1995-2010).

Governador	Legislatura	Coligação Eleitoral		Coalizão Legislativa	
		Partidos (n. cadeiras Alesp)	% apoio legislativo	n. cadeiras da situação (Fonte)	% apoio legislativo
Covas I	1995 a 1998	PSDB (17), PFL (5)	23,4%	62 (Neri, 1997d)	65,9%
Covas II	1999 a 2002	PSDB (21), PTB (5), PSD (0), PV (1)	28,7%	70 (Natali, 2002)	74,4%
Alckmin	2003 a 2006	PSDB (18), PFL (6), PSD (0)	25,5%	74 (Pagnan, 2006)	78,7%
Serra	2007 a 2010	PSDB (23), PFL (11), PTB (5), PPS (5)	46,8%	72 (Speck e Bizarro, 2012)	76,6%

Elaboração própria (fontes: TSE, Alesp, literatura, imprensa e entrevistas)³⁷

Constata-se que os governadores foram exitosos na costura de amplas (ou satisfatórias) maiorias legislativas³⁸.

As maiorias legislativas paulistas resultam do fenômeno denominado ‘governismo’. Abrucio (1998) classifica como governista o padrão de atuação dos parlamentares que votam com os governadores porque sua sobrevivência política depende dos recursos do Executivo. Este padrão de relação entre o Executivo e legislativo será demonstrado no capítulo 5, mais a frente.

Por ora, basta adiantar que a lógica do governismo que impera na Alesp a ‘bipolariza’ em duas bancadas: a ‘situação’ e a ‘oposição’. Dantas (2009) verifica que, nos parlamentos estaduais, os partidos se distinguem nas votações, entre contrário ou

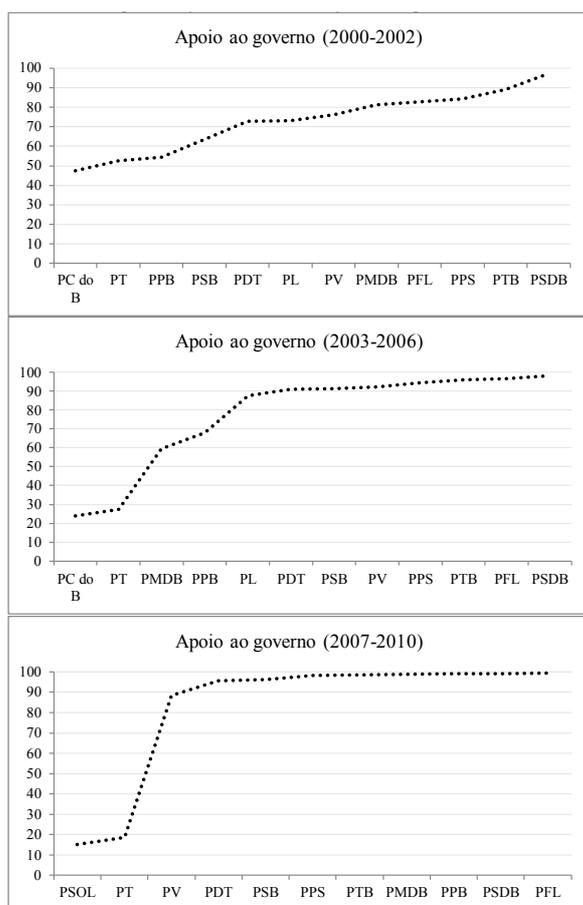
³⁷ Fontes e critérios adotados: as coligações eleitorais (coluna 3) foram checadas no TSE; o tamanho das bancadas partidárias foi verificado por meio de dados obtidos junto ao TSE e portal Alesp (colunas 3 e 4); como não existe determinação legal tampouco documento oficial na Alesp onde conste a declaração dos partidos informando sua posição em relação ao governo, a coalizão legislativa (coluna 5 e 6) foi calculada através de informações sobre o posicionamento dos partidos obtidas na literatura (dados secundários), em notícias da imprensa e em entrevistas, adotando-se como critério a coalizão legislativa máxima obtida pelos governadores em qualquer ponto do mandato, lembrando que as coalizões legislativas são cambiantes.

³⁸ Desde 1995, a bancada da Alesp é composta por 94 parlamentares (até 1994 eram 84 parlamentares). De acordo com o artigo 196 do Regimento Interno, as votações na Alesp são decididas pela maioria dos votos dos presentes, desde que esteja presente a maioria absoluta de seus membros (metade mais um = 48 parlamentares), salvo nos seguintes casos: proposta de emenda à constituição, quando é exigido o voto favorável de três quintos da assembleia (57 votos); e projetos de lei complementar, projetos de lei vetados e eleição da mesa diretora, quando é exigido o voto favorável da maioria absoluta da assembleia (48 votos).

favorável ao governo mais do que por seus perfis ideológicos, de modo que tal bipolarização não é, portanto, exclusividade da Alesp.

O posicionamento dos partidos nas votações nominais dos projetos de iniciativa do Executivo, corrobora o argumento, especialmente a partir de 2003, conforme se depreende da Figura 1, a seguir.

Figura 1. Apoio ao governo em três legislaturas paulistas (2000-2010), nas votações nominais



Extraída de: Silva (2013).

Na Alesp, a oposição é tradicionalmente formada pelo PT, pelo PC do B (até 2006) e pelo PSOL (a partir de 2007), embora ocasionalmente, em especial no início da gestão tucana no estado de São Paulo, outros partidos também tenham integrado o grupo oposicionista.

Quando Covas assumiu o governo em 1995, sob o comando do ex governador Orestes Quércia, o PMDB declarava-se oposição, até que seus parlamentares passaram a

migrar individualmente de partido ou a se posicionar com a situação até o partido integrar formalmente a aliança com o PSDB, compondo o gabinete de Covas, em 1997. O PSD, PSB e PPR (de Maluf) também transitaram entre oposição e situação, compondo com o governo em votações específicas.

Entre 2000 e 2002, além do PT e PCdoB, novamente o PPB (de Maluf) e o PSB não acompanharam o Executivo nas votações de forma constante, embora votassem com o governo em torno de 50% a 60% das votações nominais.

A partir de 2003 ocorre um acirramento gradativo na clivagem entre governo e oposição, com o PT e o PCdoB ou PSOL concentrando-se maciçamente na oposição, e os demais partidos mais intensamente na situação.

Porém, quanto mais acentuado o posicionamento em relação ao governo, mais reduzida em tamanho e força se torna a oposição. O PT sempre contou com uma das maiores bancadas da Alesp, crescente a cada legislatura, partindo de 14 até alcançar 23 parlamentares (governo Serra). Mas, os demais partidos companheiros de oposição possuem bancadas exíguas, com 2 parlamentares (ou nenhum) por legislatura. De modo que a oposição raramente ultrapassa 25 cadeiras na Alesp e não foi suficiente para abalar o sucesso obtido pelo Executivo durante o período analisado³⁹, senão vejamos.

b) O sucesso do Executivo⁴⁰

Estudos empíricos verificaram que:

“Na maioria das democracias contemporâneas, os chefes do Executivo exercem um papel dominante no processo legislativo. Normalmente eles apresentam uma proporção significativa das propostas de lei e, em alguns países, chegam a monopolizar a iniciativa

³⁹ O estudo de Speck e Bizarro Neto (2012) evidencia que a força das oposições estaduais é bastante limitada, as oposições são sistematicamente minoritárias desde o início dos governos e se enfraquecem durante as legislaturas devido à atração de deputados de oposição que migram para partidos da base, têm dificuldade em ocupar os espaços de poder no interior do parlamento estadual e, por conseguinte, sua capacidade fiscalizatória é prejudicada. Esta situação é similar à descrita, quinze anos antes, por Abrucio (1998), sem nenhuma grande mudança.

⁴⁰ Metodologia adotada: o sucesso do Executivo é apresentado mediante estatística descritiva dos indicadores taxa de sucesso do Executivo (proporção de projetos aprovados em relação aos apresentados pelo Executivo); taxa de rejeição dos projetos do Executivo (proporção dos projetos rejeitados em relação aos apresentados pelo Executivo); e votações nominais.

legislativa. Dado seus poderes de proposta, os chefes do Executivo devem ter a capacidade de controlar o processo de políticas” (SAIEGH, 2009:136)

É esperado, portanto, que chefes do Executivo detentores de bancadas parlamentares majoritárias apresentem altas taxas de sucesso legislativo. É o que geralmente ocorre em governos parlamentares e nas democracias presidencialistas em geral, inclusive no governo federal e nos governos estaduais brasileiros, conforme elucidado a seguir.

Com efeito, Limongi e Figueiredo (2009:78) afirmam que, sob o presidencialismo de coalizão brasileiro, o Executivo federal é bem sucedido na condução da sua agenda. Seus achados indicam que as taxas de aprovação do Executivo são altas. O Executivo raramente é derrotado; o Executivo é responsável pela maioria das iniciativas que se tornam lei, o que se espelha na taxa de dominância. Finalmente, a aprovação das propostas do Executivo é obtida por meio do apoio sistemático construído em bases partidárias.

No caso do estado de São Paulo, espera-se que as maiorias formadas pelos governadores traduzam-se em votos a seu favor e, por conseguinte, na aprovação da sua agenda. Dados da taxa de sucesso de diferentes Executivos fornecem parâmetros para uma análise comparativa do nível de sucesso do Executivo paulista⁴¹.

O grau de sucesso dos governos parlamentares é, em média, de 81,3% (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:102).

Saiegh (2009:136) considera *muito bem sucedido* um chefe do Executivo que, operando em um sistema de separação de Poderes com um Legislativo altamente fragmentado, aprove mais de 2/3 de suas propostas. Pesquisa realizada com amostra de 39 democracias contemporâneas na Europa Oriental e Ocidental, América do Norte e Latina, Sul e Leste da Ásia e Oriente Médio para o período de 1946-2000, constatou que

⁴¹ A comparação exige cautela. Nem sempre os trabalhos utilizados aqui como fontes secundárias descrevem a metodologia e critérios adotados para coleta, tratamento e análise dos dados, de modo que, pode haver variações entre os resultados de uma mesma amostra apresentados por diferentes autores. Mesmo com possíveis ressalvas, a comparação é útil, especialmente porque os resultados desta pesquisa confirmam as tendências gerais corroboradas pelos demais trabalhos mencionados.

os chefes do Executivo aprovaram, em média, 74,2% de suas propostas (SAIEGH, 2009:138)⁴².

No caso brasileiro, no período entre 1989 a 1998, 78% dos projetos de lei enviados pelo Executivo federal foram aprovados. Já entre 1988 a 2007, a Câmara dos Deputados aprovou 75,1% dos projetos apresentados pelo Executivo (LIMONGI, 2007).

O sucesso do Executivo é maior no caso dos estados brasileiros. Tomio e Ricci (2012a) verificam que a taxa de sucesso média dos Executivos estaduais é de 90,1%, para o período entre 1987 a 2008. Entre 1991 e 2010, período de maior equivalência com o da nossa amostra, a média de sucesso dos Executivos estaduais é de 85,6% (TOMIO e RICCI, 2010).

O estado de São Paulo não somente corrobora esta tendência, como apresenta taxas de sucesso Legislativo maiores do que o governo federal. Tomio e Ricci identificaram taxa de sucesso média de 80,26 no período entre 87/08. A taxa de sucesso do Executivo paulista é ainda maior no período analisado nesta pesquisa (1995 a 2010), alcançando 87,3%⁴³.

A Tabela 2, a seguir, relaciona os dados supra citados, facilitando a comparação da taxa de sucesso de diferentes Executivos.

⁴² Saiegh (2009) realiza testes estatísticos seguindo premissas da corrente de estudos que analisam o comportamento dos atores sob condições de informações incompletas.

⁴³ A apuração da taxa de sucesso para o caso paulista foi medida como o número de propostas do chefe do Executivo aprovadas pelo Legislativo, dividido pelo total de propostas apresentadas pelo chefe do Executivo, seguindo grande parte dos estudos que utilizam-se deste indicador para averiguar o desempenho do Executivo (a exemplo de SAIEGH, 2009:137).

Tabela 2. Taxas de Sucesso de diferentes Executivos (percentual de projetos de sua iniciativa aprovados pelo parlamento).

Taxas de Sucesso Legislativo do Executivo				
Governo	% projetos de iniciativa do Executivo aprovados	Período	Composição da Amostra	Fonte
Governos Parlamentares	81,30%	1971-1982	20 países parlamentaristas	Figueiredo e Limongi (1999:102)
Democracias contemporâneas	74,20%	1946-2000	39 democracias contemporâneas na Europa Oriental e Ocidental, América do Norte e Latina, Sul e Leste da Ásia e Oriente Médio	Saiegh (2009)
Governo federal brasileiro	78%	1989 a 1998	Câmara dos Deputados - Brasil	Figueiredo e Limongi (1999:102)
Governo federal brasileiro	75,10%	1988 a 2007	Câmara dos Deputados - Brasil	Figueiredo e Limongi (2007: Tabela 01).
Governos estaduais	90,10%	1987 a 2008	22 estados brasileiros	Tomio e Ricci (2012)
Governos estaduais	85,60%	1991 e 2010	ES, MG e SP (conferir)	Tomio e Ricci (2010)
Governo do estado de São Paulo	80,30%	1987 a 2008	SP	Tomio e Ricci (2012)
Governo do estado de São Paulo	87,30%	1995 a 2010	SP	Elaboração própria

Fonte: diversas, indicadas na própria tabela.

Observa-se que o sucesso do Executivo paulista no período analisado nesta pesquisa (87,3%) é maior do que as taxas de sucesso do Executivo federal (qualquer que seja o período analisado), e maior também do que o sucesso médio esperado para governos parlamentares (81,3%).

Nem a adoção de uma medida mais exigente — a proporção de projetos apresentados e aprovados no mesmo governo — altera significativamente a superioridade do sucesso no Executivo paulista em relação ao Executivo federal: na esfera federal 71% de aprovação das propostas do Executivo ocorrem no decorrer do mandato em que são apresentadas (Figueiredo e Limongi, 1999:102). Já no estado de São Paulo a proporção de propostas do Executivo apresentadas e aprovadas na mesma legislatura é de 75,6% (1999-2002), 75,5% (2003-2006) e 89% (2007-2010) (SILVA, 2013:33). Reparem que FHC, destaque no estudo de Saiegh dentre os maiores desempenhos individuais de chefes do Executivo, apresentou taxa de sucesso de 70,70% entre 1995 a 1997. Os governadores paulistas superam o sucesso de seu companheiro de partido, o presidente Fernando Henrique Cardoso, na esfera federal.

Outro indicador, menos explorado pela literatura, mas que pode dizer muito acerca do sucesso do Executivo é a taxa de rejeição de seus projetos. Pois o fato de o Executivo paulista aprovar 87,3% de sua agenda legislativa não significa necessariamente que os projetos não aprovados (no caso, 13,7%) tenham sido rejeitados. A seguir, a Tabela 3 detalha os resultados dos projetos apresentados pelo Executivo paulista no período entre 1995 e 2010.

Tabela 3. Resultados dos projetos de iniciativa dos Governadores (1995-2010)

01/01/1995 a 31/12/2010							
Natureza	Apresentado	Transformado em norma	Rejeitado	Veto total (mantido)	Em tramitação	Retirado pelo governador	Outros*
PEC	5	3	0	0	2	0	0
PLC	283	268	2	1	7	5	0
PL	672	567	1	0	72	30	2
N Total	960	838	3	1	81	35	2
(%)	100%	87,3%	0,3%	0,1%	8,4%	3,6%	0,2%

Elaboração própria. Fonte: portal da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

* 1 PL arquivado em virtude da perda superveniente de objeto e 1 lei declarada inconstitucional pelo STF

A maior parte do percentual de projetos não aprovados diz respeito a projetos que continuam tramitando (8,4%), muito provavelmente por não serem projetos prioritários ao Executivo, pois se o fossem teriam tramitado em regime de urgência, como de praxe⁴⁴.

Quanto aos projetos retirados pelo governador, embora possam indicar estratégia para evitar-se derrotas prováveis, também é baixa: somente 3,6% dos projetos foram retirados, sendo que há ainda outras razões para justificar as retiradas, como por exemplo a perda de objeto em virtude da aprovação de legislação federal.

Observa-se, portanto, que a rejeição do Executivo é quase nula (0,3%). Do total de 960 projetos apresentados, o Executivo foi derrotado somente em 3 projetos (2 projetos de lei complementar e 1 projeto de lei), num período de 16 anos. Sendo que

⁴⁴ A próxima seção deste capítulo descreverá o uso dos requerimentos de urgência pelo Executivo paulista.

todas as 3 derrotas ocorreram no primeiro mandato do governador Mario Covas⁴⁵, que resistiu inicialmente a formar uma coalizão de governo e ao loteamento de cargos, como será detalhado no capítulo 4. Os governadores Geraldo Alckmin e José Serra jamais tiveram quaisquer de seus projetos rejeitados pela Alesp⁴⁶.

Há críticas na literatura quanto ao uso do indicador baseado na proporção de projetos que os governadores aprovam num determinado período para medir o sucesso legislativo, tal qual apresentado acima, por não considerar a importância ou o peso que cada matéria tem para a agenda e, como consequência, sobrestimar ou subestimar o sucesso obtido pelo Executivo (NUNES, 2013, P. 93).

Como alternativa, as pesquisas utilizam as votações nominais, em tese consideradas conflituosas e, portanto, capazes de testar, a capacidade de barganha do Executivo e, por conseguinte, o apoio legislativo que recebe nas situações mais polêmicas. Presumivelmente, examinar as votações nominais – e não as simbólicas – significa examinar aquelas com maior potencial para dividir o plenário⁴⁷.

À princípio, o fato do Executivo paulista ter sofrido somente três derrotas logo no início do primeiro governo analisado, retiraria parte da relevância da análise das

⁴⁵ Projetos rejeitados, de autoria do governador Covas: PLC 112/95 (dispõe sobre o gozo de férias e de licença-prêmio no âmbito da administração pública direta e indireta e dá outras providências correlatas); PLC 136/95 (dispõe sobre concessão, aos procuradores de autarquia, da vantagem pecuniária denominada honorários advocatícios); PL 14/1995 (autoriza a Fazenda do Estado a adotar medidas de privatização e extinção da Codasp).

⁴⁶ Apenas como parâmetro, a rejeição do Executivo federal, cujos projetos recebem tratamento privilegiado (andam mais rápido e têm mais altos níveis de aprovação), supera a da Alesp. Foram 11 projetos rejeitados num único mandato (entre 1989 a 1993), equivalente a 1,09% da totalidade das propostas apresentadas. (FIGUEIREDO e LIMONGI 1999:54/55).

⁴⁷ Silva (2013) sintetiza os principais estudos internacionais e nacionais que utilizaram-se de votações nominais para analisar o comportamento parlamentar ou partidário: *“Na literatura americana, focados em clivagens e alinhamentos partidários (CLUBB e TRAUOGOTT, 1977; e POOLE e ROSENTHAL, 1984), atentos aos determinantes do voto individual Miller e Stokes (1963) e Fiorina (1977). No caso do comportamento legislativo no Congresso brasileiro, Ames (1995) investigou os determinantes dos votos dos parlamentares brasileiros a partir das votações das medidas provisórias do governo Collor (1990-1992) e das votações da Assembleia Constituinte de 1987-88. Mainwaring e Pérez Liñan (1997), a partir das mesmas votações da Constituinte, investigaram a disciplina partidária no Congresso brasileiro. Figueiredo e Limongi (2000, 1999) e Santos (2003) demonstraram a profunda diferença entre o modus operandi do Congresso do período 1945-64 e aquele do pós-1988. De modo semelhante, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) examinaram a existência de cartéis de agenda na Câmara dos Deputados durante o período 1989-98. No caso dos Legislativos estaduais brasileiros, Nunes (2008) mediu o apoio ao governo em três legislaturas mineiras, e Carreirão e Perondi (2009) se detiveram sobre a disciplina partidária em duas legislaturas de Santa Catarina”* (SILVA, 2013).

votações nominais, já que a agenda do Executivo foi praticamente toda aprovada, independente do método de votação⁴⁸.

Não obstante, a análise das votações nominais fornece elementos para compreensão de outras questões relevantes nesta pesquisa: a) se o Executivo paulista, coordenador da pauta legislativa, é bem sucedido em evitar processos de decisão conflituosos; b) como se comportam os partidos aliados durante as votações conflituosas – se são coesos e disciplinados; c) e se compor o governo ocupando pastas do gabinete altera a coesão do apoio do partido ao Executivo.

Na Alesp, o Regimento Interno dispõe que todas as votações são em princípio, simbólicas, quando acordos são firmados previamente pelas lideranças partidárias. Neste caso, em plenário, o presidente da Alesp convida os deputados favoráveis a permanecerem sentados e proclama o resultado.

Porém, as votações simbólicas podem ser transformadas em votações nominais⁴⁹, caso haja requerimento de verificação de quórum por qualquer dos líderes partidários⁵⁰. De modo que a oposição – ou qualquer partido independente – poderia, em tese, fazer com que todas as votações na Alesp fossem nominais, se assim desejasse⁵¹.

⁴⁸ Além disso, o uso de votações nominais também recebe ressalvas. Uma das críticas seria exatamente por deixar de fora os projetos votados simbolicamente (JONES, 1994). Diniz (2005:361) acrescenta: desconsidera projetos votados simbolicamente, rejeitados ou não apreciados nas comissões; recaem sobre poucos temas, desconsidera emendas/alterações promovidas pelo Legislativo (embora, diga mais sobre a influência do Legislativo do que diretamente sucesso do Executivo); desconsidera modificação das preferências ao longo do jogo, dentre outros.

⁴⁹ Na esfera federal, as matérias que requerem *quorum* qualificado para sua aprovação também são submetidas compulsoriamente a votação nominal, por determinação constitucional ou regimental (é o caso da aprovação de emendas constitucionais e leis complementares ou de pedidos de urgência urgentíssima).

⁵⁰ Artigos 202 a 205 do RI. Até 2007, qualquer parlamentar podia solicitar verificação do quórum, transformando um votação simbólica em nominal. Mas, em 2007 o regimento interno foi modificado e a prerrogativa tornou-se exclusiva dos líderes partidários (artigo 204 do RI).

⁵¹ Figueiredo e Limongi (1999:108) destacam que os líderes partidários requerem votação nominal baseados em cálculos políticos. Eles podem esperar inverter a decisão e/ou aumentar os custos políticos de seus adversários, que têm seus votos registrados e são obrigados a obter o *quorum* regimental mínimo.

Entretanto, entre 2000 e 2010, foram registradas 607 votações nominais ante 12.756 projetos apresentados (4,7%), lembrando que cada projeto pode, por definição legal, ser alvo de mais de uma votação nominal, especialmente considerando-se as votações nominais procedimentais⁵².

Das 607 votações nominais realizadas em São Paulo, somente 144 (24%) referiam-se a votação de matérias substantivas (projetos de lei, emendas, subemendas, substitutivos ou vetos)⁵³, e o restante a votações procedimentais que, embora não possam ser dissociadas das questões substantivas a que se referiam, com destaque para 136 requerimentos de inversão da ordem do dia (que também podem indicar a existência de acordo e sucesso para colocar em votação os projetos prioritários do Executivo), não implicam análise do mérito dos projetos⁵⁴.

O fato marcante da análise das votações nominais é que o Executivo foi vitorioso em absolutamente todas elas⁵⁵, de modo que as votações não levaram à inversão dos resultados proclamados em função da votação simbólica, assim como ocorre na esfera federal Figueiredo e Limongi (1999:108).

⁵² Uma análise mais acurada deveria considerar a proporção de votações nominais em relação ao número de proposições deliberadas pela casa legislativa. Porém, no caso da Alesp, a imprecisão do site na classificação do andamento de cada proposição inviabilizou a apuração da totalidade de proposições deliberadas, já que seria necessário checar o andamento das 12.756, uma a uma, não havendo tempo hábil para tanto (por exemplo, entre PLs e PLCs, há 3069 proposições ‘transformadas em norma’ e outras 2885 ‘arquivadas’ por motivos diversos, dentre os quais deliberadas e aprovadas ou rejeitadas. Nunes (2013) também utiliza a totalidade dos projetos apresentados (ao invés de limitar-se aos deliberados): em Minas Gerais o número de decisões tomadas por meio de votações nominais, entre 1995 e 2006, não passou de 190, em um total de cerca de 20.000 proposições – entre Projetos de Lei, Projetos de Lei Complementar, Projetos de Emenda Constitucional e Requerimentos. Já no Rio Grande do Sul, entre 2000 e 2006, ocorreram 2.836 votações nominais (NUNES 2013:94). A comparação dos resultados, exige cautela, pois podem diferir quanto aos critérios utilizados para seleção das amostras. No caso de São Paulo, por exemplo, foram desconsideradas as votações nominais relativas a matérias orçamentárias (vide critérios em SILVA, 2013). A conclusão comparável com o estudo de Nunes é a de que, mesmo decidindo por votação nominal, na maioria das votações o resultado final é obtido com o acordo da quase totalidade dos parlamentares de cada Assembleia.

⁵³ Os dados para análise das votações nominais foram cedidos por Fábio Lacerda Silva, a quem agradeço, em complemento daqueles já divulgados em sua dissertação de mestrado, onde discrimina os procedimentos e critérios utilizados na seleção da amostra (SILVA, 2013). A diferenciação entre votações nominais substantivas e procedimentais foi realizada por mim, baseada em entrevistas com assessores legislativos da Alesp.

⁵⁴ Já na esfera federal, ao contrário de São Paulo, as votações nominais de matérias substantivas excederam em muito as que diziam respeito a procedimentos (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:109).

⁵⁵ Embora o conjunto de dados apresente votações nominais rejeitadas, o sucesso do Executivo foi baseado na declaração de voto do líder do governo, de modo que todas as declarações de voto do Executivo foram vitoriosas.

Se o parlamento aprova a grande maioria de projetos deliberados por meio de votações simbólicas, e o Executivo é seguido em cem por cento dos seus posicionamentos nos casos polêmicos que vão à votações nominais, seu êxito é incontestável, sendo possível afirmar, também que é alta (ou satisfatória) sua capacidade de barganha, seja para obter acordos preliminares que garantam o sucesso de seus projetos, seja na coordenação da agenda do Legislativo.

Como já antecipado, a análise das votações nominais é útil também para verificar se o apoio parlamentar está relacionado à distribuição das pastas, com base no posicionamento dos partidos. Figueiredo e Limongi (1999:13) afirmam que partidos que recebem pastas são membros do governo e devem comportar-se como tal no Parlamento, isto é, devem votar a favor das iniciativas patrocinadas pelo Executivo. Os autores apontam que, na esfera federal de 1989 a 1998, os presidentes contaram, em média, com os votos de 9 entre 10 parlamentares filiados aos partidos-membros da coalizão presidencial. Raras foram as oportunidades em que o presidente foi derrotado por falta de apoio (indisciplina) de suas bases.

Corroborando o argumento, por meio de testes econométricos, Amorim Neto (2006) verificou que quanto melhor (mais proporcional ao seu tamanho legislativo) é a representação de um partido no gabinete ministerial, mais forte é o apoio deste partido ao presidente da república nas votações nominais.

No caso do estado de São Paulo, a análise das votações nominais ocorridas no período de 2000 a 2010, constantes na Tabela 4, a seguir, indicam o sólido apoio recebido pelo Executivo paulista, inclusive em parte pelos partidos de oposição (até 2002).

Tabela 4. Apoio ao governo em três legislaturas paulistas*

2000-2002			2003-2006			2007-2010		
Partido	Cadeiras	Apoio (%)	Partido	Cadeiras	Apoio (%)	Partido	Cadeiras	Apoio (%)
PC do B	1-2	47,43	PC do B	2	23,8	PSOL	2	15,15
PT	14-15	52,72	PT	22-23	27,48	PT	19-20	18,63
PPB/PP	7-8	54,41	PMDB	3-5	59,33	PV	6-8	88,43
PSB	2-7	63,4	PPB/PP	2	68,01	PDT	5	95,75
PDT	1-6	72,95	PL	2-3	87,61	PSB	4-5	96,15
PL	6-9	73,22	PDT	5	90,86	PPS	5	98,19
PMDB	2-5	81,34	PSB	3-5	91,26	PTB	5-6	98,47
PFL/DEM	7-9	82,62	PV	4-5	92,07	PMDB	3-4	98,87
PPS	6-7	84,34	PPS	4-5	94,25	PPB/PP	2	99,06
PTB	10-14	89,1	PTB	9-11	96,07	PSDB	20-24	99,18
PSDB	20-24	97,39	PFL/DEM	11-13	96,51	PFL/DEM	11-13	99,25
			PSDB	20	97,96			

Fonte: extraída de SILVA (2013). *Observação do autor: N= 578, sendo 164 votações para o período 2000-2002, 188 para o período 2003-2006 e 226 para o período 2007-2010. Fonte primária: Alesp.

Destacando da amostra somente as maiores taxas de apoio, entre 2003-2006, 7 partidos oferecem apoio consistente ao Executivo acima de 90%. A partir de 2007 este número sobe para 8 partidos. Subsiste a dúvida: todos estes partidos que apoiam consistentemente os governos tucanos participam do gabinete no Executivo?⁵⁶

Finalmente, tais resultados indicam um comportamento partidário regendo as votações na Alesp. Tendência confirmada por Dantas (2009), que verifica ser significativamente alto o percentual de parlamentares que se posiciona de acordo com a maioria do partido ou com suas lideranças, e considera coesos os 10 maiores partidos representados na Alesp, no período entre 1999 e 2003.

Esta seção demonstrou, através de diferentes indicadores, que as maiorias legislativas formadas pelos governadores traduzem-se em votos a favor do Executivo.

O Executivo obtém pleno êxito na aprovação de sua agenda legislativa, principalmente por meio das votações simbólicas consensuais, mediante acordo de lideranças firmados nas denominadas ‘reuniões de líderes’. Isso faz parte da centralização do processo decisório pelo Executivo, descrita na próxima seção.

⁵⁶ Esclarecida nos capítulos 3 a 5, adiante.

2.2. A CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DECISÓRIO NA ALESP

Esta seção apresenta os recursos institucionais à disposição dos governadores paulistas, por meio dos quais controlam o processo decisório no interior da Alesp. Na primeira parte são descritas as prerrogativas constitucionais e, na segunda parte, a organização interna da Alesp, centralizada na figura do Presidente da Mesa Diretora e dos Líderes Partidários, agindo em prol do Executivo⁵⁷.

O presidencialismo de coalizão está ancorado na vertente analítica que argumenta serem as instituições e as estruturas políticas as principais responsáveis pelo maior ou menor grau de aprovação da agenda de um governo (BOND & FLEISCHER, 1990; PETERSON, 1993; JONES, 1994; CAMERON, 2000).

Figueiredo e Limongi (1999) demonstram que o quadro institucional no qual se desenvolve a atividade legislativa impacta a produção do Executivo federal, sendo responsável por suas altas taxas de sucesso. Os presidentes brasileiros coordenam a agenda por meio de seus poderes Legislativos constitucionais (os poderes pró ativos de iniciativa exclusiva em matérias relevantes, requerimento de urgência para as propostas legislativas de sua iniciativa, poder de decreto - Medida Provisória, além do poder reativo de veto) e da centralização do processo decisório pelos líderes partidários no Parlamento, cujos partidos apresentam-se satisfatoriamente disciplinados, permitindo prever os resultados das votações e do comportamento parlamentar.

Como resultado tem-se a preponderância do Executivo federal na produção legislativa, responsável por 86% das leis sancionadas entre 1989 e 1994 (1999:49)⁵⁸, sendo que 60% delas referem-se à Medidas Provisórias ou matérias orçamentárias, reflexo, afirmam os autores, das suas prerrogativas institucionais (FIGUEIREDO e

⁵⁷ Metodologia adotada nesta seção: análise dos dispositivos legais para identificar as prerrogativas constitucionais à disposição dos chefes do Executivo (Constituição Federal e do Estado de São Paulo) e prerrogativas regimentais bem como a organização interna da Alesp (Regimento Interno da Alesp), aliada à apresentação de dados quantitativos secundários e primários (requerimentos de urgência e vetos) e entrevistas para compreensão do trâmite legislativo na Alesp que possibilitou constatar como o uso de informalidades e a centralização regimental agem em prol do Executivo.

⁵⁸ Dados sobre a predominância do Executivo em cerca de 20 países parlamentaristas mostram taxas equivalentes: 86,4% para o período 1971-76 e 89,9% para o período 1978-82 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:102).

LIMONGI, 1999:51). Além disso, 55% da legislação aprovada pela Câmara dos Deputados (excetuando-se a legislação relativas às MPs e matérias orçamentárias) foram objeto de pedido de urgência, dos quais 41,5% dos projetos foram aprovados em menos de 15 dias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:59), apontando que a dinâmica da organização interna sob coordenação dos líderes partidários dita a agenda e os resultados da produção legislativa na Câmara dos Deputados e que as iniciativas presidenciais recebem tratamento privilegiado (tramitação urgente em maior número, tramitaram mais rapidamente e foram, em sua grande maioria, aprovadas)⁵⁹.

Os governadores em geral, e os paulistas em particular, apresentam melhores resultados legislativos do que o Executivo federal, muito embora possuam menores prerrogativas constitucionais. Vejamos o cenário institucional que dá suporte aos resultados obtidos pelos governadores paulistas.

a) As Prerrogativas Constitucionais dos Governadores

Os constituintes estaduais reproduziram, em boa medida, a delegação de prerrogativas legislativas concedidas ao Executivo presentes na Constituição Federal⁶⁰.

⁵⁹Na literatura internacional, reconhece-se que primeiros-ministros contam com amplos poderes de agenda (ver, por exemplo, os artigos reunidos em LAVER E SHEPSLE (1994) e que estes determinam a preponderância do Executivo sobre a produção legislativa assim como a estruturação das bases de apoio político-partidário que garantem a aprovação desta mesma agenda (COX, 1987). Tsebellis (1997: 98 apud FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:24), por exemplo, afirma que *"em geral, seja por dispositivos constitucionais, seja pelo processo de barganha no interior da coligação, o governo recebe poderes extraordinários de definição de agendas. (...) O resultado de todos esses procedimentos de definição de agenda é que em mais de 50% de todos os países os governos encaminham mais de 90% dos projetos de lei. Além disso, a probabilidade de que esses projetos sejam aprovados é muito alta: mais de 60% passam com uma probabilidade superior a 0,9 e mais de 85% são aprovados com uma probabilidade maior de que 0,8"*. Os dados relativos à produção legal no Brasil pós-Constituinte não diferem daqueles apresentados por Tsebellis. Das leis aprovadas no período, 85,2% foram propostas pelo Executivo. A probabilidade de uma proposta do Executivo ser rejeitada em plenário é de 0.026 (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997c:24).

⁶⁰O federalismo reproduz as regras do sistema partidário e eleitoral nos estados brasileiros, de modo que a estrutura de poderes, o tempo de mandato e as regras para os cargos eletivos do Executivo e Legislativo são idênticas às da esfera federal. Distinções significativas referem-se ao fato dos parlamentos estaduais serem unicamerais e a quantidade de membros destes variar (conforme regras estabelecidas pela própria Constituição Federal de 1988). No mais, apesar da relativa autonomia concedida pela Constituição Federal de 1988 aos Estados para composição de seus arranjos institucionais organizadores do processo legislativo, verifica-se pouca variação em cada Legislativo estadual, tendo os mesmos seguido, em grande medida, os padrões estabelecidos no âmbito federal (TOMIO, 2012). Os autores destacam o fato de até mesmo a organização burocrática do funcionalismo e os aparelhos públicos (polícias, Ministério Público, procuradorias, Tribunais de Contas etc.) seguir o mesmo padrão da esfera federal de governo.

O estado de São Paulo não foge à regra da maioria dos estados, pouco inovando em termos de distribuição de competências legislativas aos poderes e organização interna do processo decisório, a principal diferença é não possuir poder de editar Medidas Provisórias.

Medidas Provisórias

Na esfera federal, as Medidas Provisórias permitem ao chefe do Executivo implementar sua agenda, sobretudo de natureza econômica e administrativa, superando possíveis obstáculos no parlamento, bem como congestionando a pauta dos trabalhos legislativos, contraindo o tempo destinado ao exame de outras matérias, possivelmente de origem do próprio Legislativo (SANTOS, 2001:172/173). Trata-se de importante arma nas mãos do Executivo pois, por produzirem efeito no ato de sua promulgação, aumentam os custos de sua posterior rejeição e afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:38)

A maioria dos governadores no Brasil é destituída de poder de decreto ou estes possuem efeitos limitados. Em 21 estados, o governador tem recurso a leis delegadas, mas desde a redemocratização, dezesseis deles não editaram nenhuma lei desse tipo (TOMIO 2012).

A Medida Provisória é prevista pelas Constituições de seis estados – Acre, Paraíba, Maranhão, Piauí, Santa Catarina e Tocantins, mas tem pouco uso. Este poder de decreto não tem para os estados o mesmo impacto que apresenta na esfera federal pois seu escopo é limitado (em virtude da limitação das competências estaduais). O recurso à medida provisória, tanto quanto as leis delegadas, foi pouco explorado: não houve edição de nenhuma MP no Piauí, apenas cinco no Acre, e, em Tocantins, o histórico de uso delas é declinante (TOMIO, 2012:9). Estudos demonstram ainda que sua taxa de rejeição é maior do que das demais proposições do Executivo (TOMIO, 2012) e não foi encontrada relação entre o sucesso do Executivo e o poder de editar medidas provisórias pelos governadores que as detêm (TOMIO e RICCI, 2012a)⁶¹.

⁶¹ Nota-se ainda, no geral, que as Propostas de Emendas à Constituição (PEC), os Projetos de Lei Complementar (PLC) e as Medidas Provisórias (MP) não são preponderantes e, conjuntamente, somam 5,7% das propostas apresentadas e 4,8% das aprovadas. (TOMIO e RICCI, 2012a – apêndice).

Os governadores Paulistas não possuem a prerrogativa de editar Medida Provisória e, no entanto, apresentam taxas de sucesso maiores do que o Executivo federal.

Iniciativa Exclusiva

Santos (2001:173) argumenta que a iniciativa exclusiva em determinadas matérias relevantes, especialmente nas áreas orçamentárias e tributária, permite ao agente iniciado manipular, estrategicamente a distribuição de preferências do agente que aprecia.

O Executivo paulista possui a prerrogativa constitucional de iniciativa exclusiva nas principais matérias sob competência estadual: orçamentárias (artigo 47, XVII, CE) e relativas à organização administrativa (artigos 24 e 47, CE).

Assim, embora as matérias de competência estadual sejam limitadas (*vis a vis* as de competência federal e municipal), a maior parte das matérias relevantes que restam aos estados tem a iniciativa resguardada ao Executivo⁶². Sobra escassa margem de atuação inicial para o Legislativo, que está impedido inclusive de propor qualquer legislação que acarrete o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador (artigo 174, 2º parágrafo, RI), ressalvadas despesas que refiram-se à legislação orçamentária (conforme disposto no artigo 175, §§ 1o e 2o, da CE).

Esta distribuição de competências afeta negativamente os resultados do Legislativo e positivamente os resultados do Executivo, assegurando seu predomínio na agenda relevante da Alesp.

Urgência

A solicitação de urgência permite aos Executivos encurtar os prazos de tramitação de sua agenda, retira a prerrogativa das comissões legislativas (inclusive de

⁶² Há na literatura entendimento de que as competências dos estados brasileiros são por demais limitadas, afetando os resultados tanto do processo legislativo quanto das relações entre os poderes. Este ponto será melhor explorado no capítulo 5, como uma hipótese explicativa para as posições adotadas pelos atores no jogo político estadual.

engavetar proposições que contrariem seus interesses) e limita a capacidade dos parlamentares de apresentar emendas ao projeto, obrigando o Legislativo a deliberar em um prazo relativamente curto sobre a proposição, geralmente por maioria simples em votação simbólica (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:29; SANTOS, 2001:173). Parte da literatura considera o regime de urgência uma forma de delegação de poderes do Legislativo ao Executivo (TOMIO, 2012a).

Em todos os estados brasileiros, com a exceção do Acre, o governador pode solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa⁶³.

No estado de São Paulo, o Governador pode solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência. Se a Assembleia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na ordem do dia até que se ultime sua votação (Artigo 26 e parágrafo único, CE)⁶⁴. A urgência dispensa as exigências regimentais, salvo número legal e parecer, do trâmite legislativo até a decisão final da proposição (artigo 225, RI)⁶⁵.

⁶³ No estado de São Paulo, além do governador, podem pleitear urgência para seus projetos, sujeita à deliberação do Plenário, conforme artigo 226 do RI: I – da Mesa ou de Comissão, quando se tratar de proposição de sua iniciativa; II – de Líder, quando se tratar de proposição que tenha por autor membro de sua Bancada ou ex-Parlamentar que a ela tenha pertencido; III – do autor da proposição mais 15 Parlamentares; IV – de um terço, no mínimo, dos membros da Assembleia. Parágrafo único – Sendo concedido pelo Plenário regime de urgência para proposição que esteja em Pauta, nesta ela continuará por mais uma sessão, sem, contudo, ultrapassar, em nenhuma hipótese, o prazo de 5 sessões.

⁶⁴ Artigo 26 da Constituição do Estado de São Paulo e artigos 225 a 229 do Regimento Interno da Alesp. Art. 225 § 3o – O requerimento de urgência será discutido e votado na mesma sessão de sua apresentação, após a votação da matéria da Ordem do Dia. Não tendo sido possível sua discussão e votação, será o requerimento de urgência transferido para a sessão seguinte

⁶⁵ A condição privilegiada dada às proposições em regime de urgência excepciona uma série de regras regimentais, dentre as quais: viabiliza a convocação de reunião extraordinária ou conjunta de Comissões (artigo 18, alínea d, RI), inclusive sem a antecedência mínima de 24 horas (artigo 45, parágrafo 5o, RI), permitida a inversão da ordem dos trabalhos (artigo 50, parágrafo único, RI); impede vistas dos projetos enquanto tramitam pelas Comissões (artigo 57, parágrafo único, RI); torna obrigatória a designação de ofício de Relator Especial nas 24 horas subsequentes, quando esgotados os prazos sem parecer das Comissões (parágrafo 1o do artigo 61 e do artigo 227, RI); permite a convocação de mais de 2 sessões extraordinárias entre 2 ordinárias, para votação dos projetos cuja tramitação expire dentro de 5 dias (artigo 100, parágrafo 1o e 2o, RI); permite a suspensão da sessão por falta de quorum (artigo 105, inciso III, RI); ocupa sempre o primeiro lugar na Ordem do Dia (artigo 120, parágrafo 1o, RI); reduz a pauta para recebimento de emendas, de 5 para 3 sessões (artigo 148, parágrafo único, RI); podem ser incluídos, independente de instrução, na Ordem do Dia da primeira sessão ordinária a ser realizada findo o prazo de 45 dias previsto no artigo 26 CF (artigo 150, parágrafo 2o, RI); reduz pela metade o prazo dos Parlamentares para discussão do projeto (artigo 190, parágrafo único, RI); impede o adiamento da discussão (artigo 191, parágrafo 1o, 3, RI); reduz o prazo para redação final do projeto e pauta desta, de 10 para 1 sessão (artigo 217, I); reduz a discussão do projeto em plenário à 6 horas, se deliberada com a concordância de 1/3 dos membros da Alesp (artigo 228, RI). O regime de urgência

Ordinariamente, obedecendo-se aos prazos regimentais, o trâmite legislativo até a deliberação do projeto em plenário pode ser consumado, em tese, em 125 dias, sem emendas apresentadas em plenário, ou em 228 dias, caso haja apresentação de emendas no plenário (neste caso o fluxo recomeça, a partir do recebimento da emenda, passando novamente pelas Comissões, inclusão na ordem do dia e discussão em plenário). Já o regime de urgência escala o projeto para a sessão deliberativa em até 45 dias.

Ao adiantar o trâmite legislativo dos projetos, o regime de urgência reduz prazos imprescindíveis para o debate e a formação de opiniões ou consensos no parlamento. Reduz a possibilidade de mobilizar e discutir com a sociedade ou com especialistas os temas e projetos em questão. Limita, portanto, a atuação dos parlamentares, a representação dos interesses e a participação da sociedade.

São raros os projetos de iniciativa do governador que seguem o trâmite legislativo ordinário. Os entrevistados – tanto da oposição, quanto do governo e servidores, do Executivo e do Legislativo –, são unânicos neste ponto (ENTREVISTADOS n. 3, 4, 5, 12, 16, 15, 20). Os depoimentos são corroborados pela verificação quantitativa: a análise de uma amostra de projetos de lei do Executivo (todas as proposições do Executivo deliberadas que receberam emendas no período entre 2007 e 2010, exceto projetos orçamentários), aponta que *apenas um não tramitou em regime de urgência* (SILVA, 2013)⁶⁶. A urgência é, portanto, a regra para os projetos do Executivo.

Duas outras prerrogativas regimentais à disposição do Presidente da Alesp são geralmente utilizadas em conjunto ao regime de urgência, em prol dos governadores, reduzindo ainda mais o tempo de tramitação e facilitando a concretização dos acordos para aprovação dos projetos do Executivo, quais sejam, a nomeação de relator especial e a convocação dos congressos de comissões, detalhadas na próxima seção, sobre a

figura entre os trâmites específicos com excepcionalidades por vezes compartilhadas com os projetos destinados à Consolidação de Leis (artigo 259-C, RI) e trâmites relativos ao reconhecimento de calamidade pública (artigo 259 – A, parágrafo 5o).

⁶⁶ Silva (2013) analisou todas as 2100 emendas parlamentares apresentadas às proposições do Executivo aprovadas entre 2007-2010, desconsiderados projetos de lei orçamentários.

organização interna da Alesp.

Veto

Finalmente, os chefes do Executivo contam com o poder reativo do veto⁶⁷. Seja com o objetivo de coibir os excessos do Poder Legislativo (SARTORI, 1996; ISERN, 2002) ou com a intenção de efetivar e/ou preservar sua própria agenda de governo, o veto é um dos instrumentos pelo quais o chefe do poder Executivo pode opor-se à entrada em vigor de proposta de lei aprovada pelo Legislativo, configurando-se barreira à atividade legislativa legiferante e, por isto, considerado um indicador do predomínio do Executivo sobre o Legislativo⁶⁸.

Além de ser um dos instrumentos que compõe o sistema de freios e contrapesos, e uma das prerrogativas presidenciais de intervenção no processo legislativo, ele é um indicador do grau de conflito entre os poderes Executivo e Legislativo, e, por via de consequência, da estabilidade (ou instabilidade) do sistema político nacional. (HETSPER, 2012)

Argumenta-se que a incidência e a derrubada de vetos pode indicar o tipo de relação que se estabelece entre os poderes, se conflituosa ou harmônica, instável ou estável, de equilíbrio ou predominância (GROHMANN, 2001b; DINIZ, 2005; DOMINGUES, 2001; FELISBINO, 2003). No estudo de Moya (2006) a frequência constante de vetos foi interpretada como cenário de animosidade entre os poderes⁶⁹.

No mesmo sentido, a manutenção do veto pelo Legislativo é considerada uma vitória e predomínio das preferências do Executivo. Em contrapartida, a derrubada de vetos, embora fenômeno raro (DINIZ, 2005), indica a derrota do Executivo. Santos (2001), por exemplo, argumenta que o índice de vetos derrubados na Assembleia

⁶⁷ Para uma resenha sobre o veto como elemento ou como objeto de análises em ciência política (vide HETSPER, 2012).

⁶⁸ A matéria constante de projeto de lei rejeitado não poderá ser renovada na mesma sessão legislativa, a não ser mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembleia (Artigos 153 e 235 do RI da Alesp).

⁶⁹ Lamounier (2005) defende que a formação de maiorias governativas para o exercício da governança (presidencialismo de coalizão) e a prerrogativa de iniciativa legislativa incentivam o comportamento legislativo de apresentação de emendas aos projetos de leis iniciados, o qual provoca, em contrapartida, a reação executiva através do uso do veto, mormente o parcial.

Legislativa fluminense no período 1995-1998 (26,6% dos casos) indica a existência de uma agenda de trabalho própria do poder Legislativo.

No caso paulista, os governadores têm 15 dias para vetar uma proposição aprovada pela Alesp. Decorrido este prazo sem o veto, o projeto é considerado sancionado (artigo 28, CE). O veto do governador desencadeia o retorno da proposição para o Legislativo para nova deliberação, em 30 dias, quando serão discutidos e votados exclusivamente os fundamentos do veto sofrido, não mais o conteúdo do projeto, decidindo-se pela manutenção ou derrubada do veto, mediante o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Alesp (artigo 28, parágrafo 5º, CE e 233 do RI).

Esgotado o prazo de 30 dias sem deliberação pela Alesp, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata, até sua votação final (artigo 28 § 6º – CE⁷⁰). Vale destacar que os vetos opostos pelo governador tramitam em regime de urgência (Artigo 141, V, do RI), o que implica no trancamento da pauta por tempo indeterminado, quanto os vetos permanecerem para deliberação na Ordem do Dia.

Atualmente cerca de 97% dos projetos na Ordem do Dia são vetos para deliberação (743 vetos, dentre os 765 itens existentes na Ordem do Dia para a 17ª sessão ordinária, no dia 26/02/2014), trancando a pauta da Alesp⁷¹.

Como as proposições, quando encerrada a instrução, entram na ordem cronológica da ‘Ordem do Dia’, praticamente toda deliberação de projetos ocorrida na Alesp se dá mediante aprovação de requerimento de inversão da Ordem do Dia (por acordo em votação simbólica ou mediante votação nominal, o que explica em parte a incidência proporcionalmente alta de votações nominais procedimentais para inversão da ordem do dia, apresentada acima). Este cenário é útil para barganha pelos parlamentares, pois a necessidade de se votar com frequência a inversão da ordem do dia, aumenta o número de oportunidades para requerimento de verificação de quórum, mesmo que a demanda a ser negociada não tenha qualquer relação com o projeto a ser votado.

⁷⁰ Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22, de 25 de maio de 2006.

⁷¹ Somente 22 são PLs, dos quais 14 são de iniciativa do governador.

Segundo entrevistado, certa vez um dos deputados, que é jurista e promotor, questionou na tribuna a validade do *status* ‘prontos para ordem do dia’ dos projetos de lei: “*se já se entendeu que o projeto está pronto para a ordem do dia, por que, ao invés de em todas as sessões fazer inversão de pauta, não se discute o que está pronto para a ordem do dia?*” (entrevistado n. 7).

A Tabela 5, a seguir, apresenta os vetos deliberados na Alesp, conforme autoria e resultados, de 2001 a 2013.

Tabela 5. Vetos deliberados na Alesp (2001-2013)

Ano	Vetos Derrubados Governador	Vetos Mantidos Governador	Vetos Derrubados (demais)*	Vetos Mantidos (demais)*	Total de Vetos deliberados
2001	2	3	65	49	119
2002	-	-	9	1	10
Sub total (2001-2002)	2	3	74	50	129
2003	-	6	5	50	61
2004	-	-	0	4	4
2005	1	1	38	44	84
2006	-	-	14	0	14
Sub total (2003-2006)	1	7	52	44	98
2007	1	-	11	38	50
2008	-	-	2	0	2
2009	-	-	17	38	55
2010	-	-	4	0	4
Sub total (2007-2010)	1	0	34	76	111
2011	-	-	2	11	13
2012	-	-	2	1	3
2013	1	-	3	0	4
Sub total (2010-2013)	1	0	3	0	4

Fonte: assessoria de plenário do PT na Alesp.

* demais: (todos os outros projetos, exceto os do governador)

Observa-se um grande declínio no número de vetos que são deliberados e também no número de vetos derrubados ao longo dos anos, especialmente no caso dos projetos de autoria dos governadores: o governo Covas II soma 2 vetos derrubados e o demais governos Alckmin (2003-2006), Serra e Alckmin (2010-2013), somente um veto derrubado em cada governo. Como parâmetro, desde que assumiu o Palácio dos Bandeirantes em 2011, o governador Alckmin foi responsável por vetar 103 propostas,

ou seja, 60% dos 172 projetos aprovados pelos deputados estaduais, entretanto, somente 4 vetos foram deliberados no período.

Os dados corroboram as afirmações dos entrevistados de que o Executivo vem, gradativamente, impedindo a deliberação dos vetos, denotando o controle exercido pelos Governadores sobre a Alesp (ENTREVISTADOS n. 3, 4, 7, 8 e 20)⁷².

b) A Organização Interna da Alesp

Esta seção descreve como a organização interna é utilizada a favor da agenda dos governadores.

Na Alesp, assim como na esfera federal, os chefes do Executivo contam com a centralização do processo decisório no Parlamento: o Presidente da Mesa Diretora, em conjunto com as lideranças partidárias, controla o fluxo das atividades legislativas e define a agenda do Parlamento (pauta de votações). À prerrogativa constitucional do requerimento de urgência, somam-se as prerrogativas regimentais à disposição dos Presidentes, de indicar relatores especiais e de convocar o congresso de comissões, capazes de reduzir a poucos dias o trâmite legislativo das proposições.

Tal configuração institucional dota a Alesp de força que, no entanto, é posta voluntariamente à serviço do Executivo, como veremos a seguir.

A Mesa Diretora e as prerrogativas regimentais do Presidente da Alesp

Na Alesp, assim como nas demais Assembleias Legislativas brasileiras, a Mesa Diretora é a mais alta instância decisória. Ela é composta por um presidente e dois secretários, eleitos em votação aberta. Para substituí-los, caso haja necessidade, há quatro vice-presidentes e o terceiro e quarto secretários. A eleição para a Mesa ocorre de dois em dois anos.

A Mesa Diretora comanda todas as atividades administrativas e parlamentares da

⁷² Aqui vale destacar o desempenho dos vetos nos governos Alckmin, descrito como mais centralizador do processo decisório na Alesp e o governador que mais têm embates no relacionamento com parlamentares. Os reflexos do perfil decisório de cada governador serão melhor percebidos no capítulo 4.

casa e concentra os cargos de maior interesse e disputa pelos parlamentares, sendo a presidência o cargo mais cobiçado, por deter o poder decisório sobre o processo legislativo e sobre a gestão administrativa da Casa.

A eleição da Mesa Diretora constitui, portanto, um dos momentos de maior disputa interna e de articulação política, com interferência direta dos governadores (ABRUCIO *et al*, in SANTOS, 2001 P. 228), que se empenham para assegurar que o Presidente eleito seja um parlamentar do seu partido e de sua confiança, e as barganhas envolvem inclusive influência de resultados, ou troca por apoio, de outras esferas do governo (congresso nacional e câmara municipal de São Paulo). No período analisado nesta pesquisa, o partido do governo (PSDB) sempre elegeu o Presidente da Alesp (exceto em 2005, quando Rodrigo Garcia (PFL) foi eleito, em chapa de oposição ao PSDB). O processo também impacta a formação dos gabinetes. As disputas com impacto nos argumentos desta tese serão retomadas no capítulo 4 e 5, adiante.

O Presidente da Mesa Diretora é o principal ator político na Alesp. Em conjunto com os líderes partidários, seleciona a pauta de votações, ou seja, quais os projetos constantes na Ordem do Dia que serão votados em determinada sessão legislativa ordinária ou extraordinária.

Pelos menos três entrevistados usaram o adjetivo ‘presidencialista’ acompanhado de superlativo, para qualificar o Regimento Interno da Alesp. Dizem que o RI é *excessivamente* presidencialista, concentrando o poder do parlamento especialmente na figura do Presidente. “*O presidente decide o quê coloca em pauta, o método de votação, conduz e declara o resultado da votação e se alguém tiver alguma coisa para reclamar, ele analisa e julga a reclamação*”, resume um entrevistado (ENTREVISTADO n. 7).

De fato, além de determinar a pauta de votações, o presidente convoca as sessões extraordinárias, nomeia os relatores especiais, detém a faculdade de interpretação do regimento em caso de lacunas, e tem ingerência exclusiva sobre a área parlamentar, designando os postos mais importantes da burocracia legislativa e “*Não compartilha estas decisões com nenhum outro membro da mesa diretora*”

(ENTREVISTADO n. 4)⁷³.

A atuação dos demais membros da mesa diretora está restrita às questões administrativas, e o controle da gestão orçamentária também cabe ao Presidente. Há, na verdade, uma lacuna no Regimento Interno em relação às atribuições dos demais cargos da Mesa Diretora⁷⁴. Uma vez indeterminada as atribuições entre as Secretarias e a hierarquia entre os departamentos e, embora os demais cargos da Mesa dotem seus respectivos ocupantes de vantagens e de alguma força política, a administração interna da Casa e o controle decisório do Parlamento concentram-se no Presidente⁷⁵.

A interpretação do regimento é outra prerrogativa exclusiva do Presidente que causa polêmicas. Resta à oposição levantar e registrar questões de ordem, que também são sanadas discricionariamente pelo presidente.

Além das prerrogativas regimentais à disposição dos Presidentes, os entrevistados afirmam haver muitas informalidades e outras tantas arbitrariedades rotineiras na Alesp, que acabam sendo utilizadas em prol do Executivo⁷⁶.

⁷³ Em 26/08/2014, havia 2.769 cargos comissionados ocupados na Alesp (contra 903 cargos efetivos), a serem gerenciados (e distribuídos mediante negociações) pelo Presidente da Casa. O quadro completo de cargos e funções da Alesp encontra-se disponível no portal da Alesp: <http://www.al.sp.gov.br/SiscaRH/ListaDeCargos.do?target=NovoDocumentoPDF>

⁷⁴ Ainda que preferencialmente o critério de distribuição dos cargos da Mesa Diretora seja o tamanho das bancadas dos partidos, tanto a distribuição das funções entre as Secretarias (regimentalmente indefinidas), quanto a alocação dos partidos, se dá por usos e costumes. Tradicionalmente ocupada pelo PT (geralmente a 2ª maior bancada da Alesp), a primeira secretaria responde pela gestão dos Recursos Humanos. A composição para a segunda secretaria varia conforme o peso dos partidos políticos em cada legislatura (não somente o tamanho legislativo, mas também o peso da força política do partido ou de seus principais expoentes, especialmente considerando-se a relação com o Executivo).

⁷⁵ Mesmo com atuação restrita, os demais cargos da Mesa são cobiçados porque dispõem de inúmeros outros benefícios dentre os quais destacam-se os recursos materiais (sala, carros e equipe pessoal) e o controle de cargos comissionados na estrutura do parlamento à disposição dos parlamentares eleitos para a Mesa, além do status e da força política que a nomeação assegura, eis que consequência da vitória sobre demais candidatos do mesmo partido, contribuindo para consolidar ou reforçar eventual liderança política.

⁷⁶ Alguns exemplos: parlamentares com bom trânsito junto à presidência conseguem alterar com natural facilidade o parecer contrário de uma comissão em projeto de lei de sua autoria, sendo que os termos do parecer substituto (favorável) é elaborado pelo próprio servidor da Comissão e assinado por algum relator especial nomeado exclusivamente para esta finalidade (ENTREVISTADO n. 26). Acontece também do presidente da comissão declarar quórum para as sessões, mesmo inexistente de fato (ENTREVISTADO n. 3). Tal sessão foi anulada após assessor parlamentar comunicar o feito ao líder do seu partido que protestou na tribuna (mediante gravação no microfone) (ENTREVISTADO n. 6). Em outro

Muitas das informalidades acabam sendo institucionalizadas no regimento e as mudanças costumam aumentar a centralização interna, muitas delas com finalidade evidente de atender o Executivo. Um exemplo foi a mudança regimental ocorrida em 2007, que alterou a iniciativa para solicitação de verificação de presença. Até 2007 qualquer deputado podia solicitar a verificação de presença. O Deputado Major Olímpio, de atuação independente, ferrenho opositor do governo chegava a travar as votações por quatro meses, através deste recurso regimental. Em sua defesa, o deputado alega que *“não era ele que estava travando. Os deputados que não iam trabalhar, não davam quorum e ele derrubava as sessões.”* O regimento foi alterado em 2007 retirando a prerrogativa do parlamentar individual e limitando-a ao líder ou vice-líder do partido. Ao mesmo tempo, o governo negociou com o partido do Dep. Major Olímpio, o PDT, que o parlamentar não poderia ocupar os cargos de líder ou vice líder de seu partido. Em contrapartida, o PDT recebeu a 4ª Secretaria da mesa diretora da Alesp (ENTREVISTADOS n. 3 e 7).

Esta alteração do Regimento Interno foi resultado de um acordo que previa a extinção da figura do relator especial (será abordado adiante), mas o acordo foi descumprido pelo governo (ENTREVISTADO n. 12).

Colégio de Líderes

A centralização de poder na figura do Presidente é compartilhada somente com o Colégio de Líderes⁷⁷ que, composto pelo presidente da Assembleia, dos líderes dos partidos⁷⁸, do líder do governo, da minoria e dos blocos parlamentares, é o segundo

episódio, um parlamentar solicitou vistas do projeto em votação, os autos não estavam no plenário, o presidente ignorou e deu seguimento à sessão, desrespeitando o regimento (ENTREVISTADO n. 6).

⁷⁷ Artigo 83 – O Colégio de Líderes, presidido pelo Presidente da Assembleia e composto pelos Líderes dos Partidos, do Governo, da Minoria e dos Blocos Parlamentares, é instância de organização de Ordem do Dia de sessão ordinária e consultiva para outros temas de interesse da Assembleia Legislativa. § 1º – Por iniciativa do Presidente da Assembleia ou de Líderes que representem maioria absoluta dos membros da Assembleia, o Colégio de Líderes reunir-se-á e decidirá suas posições mediante consenso entre seus integrantes. § 2º – Quando não for possível o consenso, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes de cada Partido em função da expressão numérica de sua Bancada. § 3º – Os Líderes de Bloco Parlamentar e da Minoria terão assento no Colégio de Líderes com direito a voz, mas não a voto.

⁷⁸ Segundo o Regimento Interno, o líder é um intermediário autorizado entre seu partido ou bloco parlamentar e a Assembleia. Dentre outras funções, cabe aos líderes registrar o nome do candidato do partido que concorrerá aos cargos da Mesa Diretora, indicar os membros do partido para as comissões –

órgão decisório de maior relevo na ALESP, por organizar a ordem do dia isto é, a pauta de votação, definindo as matérias consideradas de maior urgência.

A institucionalização do colégio de líderes induziu a negociação no ‘atacado’, diretamente com as lideranças dos partidos aliados e facilitou a atuação do líder do governo que, anteriormente, tinha a incumbência de negociar o apoio dos parlamentares um a um (no varejo). Ao dispor de uma instância centralizada para negociar – o colégio de líderes –, o Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias de uma negociação descentralizada. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2009 p. 94)

Como existem mecanismos regimentais que permitem obstruir as votações em plenário, os líderes partidários têm a função importante de obter o consenso de suas bancadas para que os acordos firmados no Colégio de Líderes sejam confirmados em plenário (seja evitando obstruções nas votações simbólicas ou assegurando vitória nas votações nominais).

O colégio de líderes tem mais poder sobre o processo legislativo do que a Mesa Diretora, que não tem nenhum. A sua existência esvazia o plenário, onde os acordos são apenas formalmente homologados e limita a participação dos parlamentares no processo decisório:

“Como essa intervenção (do Colégio de Líderes) é previamente negociada, a participação dos parlamentares em plenário depende dos resultados das negociações entre os líderes. No mais das vezes, cabe-lhes tão somente referendar acordos previamente firmados. A participação dos parlamentares ocorre somente quando se encerram todas as possibilidades de um acordo e a matéria é submetida a voto” (FIGUEIREDO e LIMONGI, p. 68).

Outras duas prerrogativas regimentais, que dependem do aval do Presidente, são imprescindíveis para reduzir o trâmite legislativo das propostas, e são características centrais no atual processo legislativo na Alesp: o relator especial e o congresso de comissões.

Relator Especial

e retirá-los delas – e pedir a verificação de votações (SILVA, 2013, p. 49).

Para desobstruir o processo legislativo, buscando suprir a ausência de relatórios não entregues por relatores designados nas comissões, que estagnavam o andamento das proposições, criou-se a figura do relator especial, nomeado pelo Presidente da Alesp, após findo o prazo sem relatório (artigo 61 do RI).

A designação de relator especial pode ser solicitada por qualquer parlamentar para as proposições tramitando em regime ordinário (parágrafo 2º, do artigo 61 do RI) e será feita de ofício, obrigatoriamente, dentro de 24 horas seguintes ao término do prazo, nos casos em regime de urgência ou prioridade (parágrafo 1º, do artigo 61 do RI).

Porém, a nomeação de relator especial ocorre mesmo já havendo parecer nas Comissões, mais uma informalidade de praxe na Alesp. Mesmo os parlamentares se utilizam do recurso em projetos de sua iniciativa que tenham parecer contrário pelo relator da comissão, bastando que um colega peça vistas e fique com os autos até vencer o prazo de 30 dias para que o autor da iniciativa solicite a nomeação de relator especial que lhe fará um relatório favorável. É comum o Presidente deferir a nomeação, especialmente para a base aliada, pois o ‘filtro’ das proposições ocorre na escolha dos projetos alçados à pauta de votação.

É assim que a figura do relator especial mina a utilidade das comissões, pois prescinde o debate, a deliberação e os projetos seguem o trâmite legislativo sem avaliação das exigências formais ou do seu conteúdo substantivo.

Ademais, a figura do relator especial, contribui para a centralização do poder nas mãos do presidente, que tem discricionariedade nas nomeações, e tem sido utilizada prioritariamente para aprovação da agenda do Executivo – outra constatação consensual entre os entrevistados (entrevistados n. 5, n. 6 e n. 7).

Na prática, o governo é quem escolhe os relatores especiais, oriundos da sua base aliada, geralmente tucanos já havendo aqueles que habitualmente ocupam a ‘função’.

Um entrevistado, que ocupou a liderança do governo, estima que 90% a 95% dos projetos do Executivo contem com a nomeação de relator especial, geralmente já

nomeado de ofício pelo Presidente, após indicação do parlamentar pelo governo (ENTREVISTADO N. 5)⁷⁹.

Outro parlamentar afirma que:

“o relatório especial, com a derrubada das emendas e a manutenção do projeto original, já vem pronto do palácio do governo. [O líder do governo ou o Presidente, por indicação do governo] Só escolhe o laranja da vez que vai assinar, e que vai, em tese, sofrer esse tipo de desgaste, e vai às vezes, derrubar a própria emenda.” (ENTREVISTADO n. 7).

Os parlamentares desgostam da figura do relator especial, inclusive os deputados da base aliada: “(...) *o cara vai para o sacrifício, pelo governo, para ser relator especial. Naquele momento é um sacrificado, com, por exemplo, professores dizendo que é traidor, etc. Mas isso dura uns 15 dias* (ENTREVISTADO n. 7).

Em 2013, irritado com os critérios utilizados para a nomeação de relatores especiais pelo presidente da Alesp, Samuel Moreira (PSDB), Campos Machado (PTB), da base aliada, declamou na tribuna, na 72ª sessão extraordinária ocorrida no dia 03 de dezembro de 2013, o que chamou de:

"Os Dez Mandamentos de Samuel" “para um deputado desta Casa, que não pertence ao PSDB, ser nomeado relator especial: 1º - Ser amigo do presidente; 2º - Ser aliado do presidente; 3º - Ser amigo do líder do governo; 4º - Ser aliado do líder do governo; 5º - Ser simpático ao PSDB; 6º - Não votar contra o PSDB nas comissões; 7º - Não contestar o Governo; 8º- Ser amigo do chefe da Casa Civil; 9º - Frequentar o Palácio com frequência; 10º - Entre o que pensa e o que pensa o Governo, o último sempre tem razão” (MAGALHÃES, 2013 e portal Alesp).

O PT providenciou um estudo técnico para justificar a extinção da figura do relator especial e sua extinção era uma das condições para outras mudanças que foram aprovadas no Regimento Interno em 2007, mas o acordo foi descumprido pelo governo e o relator especial ainda persiste (entrevistado n. 12).

Congresso de Comissões

Outro instituto determinante para acelerar o trâmite do processo legislativo, conhecido como Congresso de Comissões, permite a deliberação de projetos na mesma

⁷⁹ Não foi possível checar estatisticamente nesta pesquisa.

data em que são protocolados (distribuídos) na Alesp. O trâmite legislativo que duraria 128 (ordinário) ou 45 dias (urgência) é reduzido para 24 horas.

A prerrogativa para convocar “*reunião extraordinária ou conjunta de Comissão para apreciar proposições em regime de urgência*” é do Presidente da Alesp (artigo 18 do RI). Para que os projetos estejam aptos à apreciação conjunta, é necessário aprovar o regime de urgência (em plenário, simbólica ou nominalmente) para as proposituras que estejam tramitando em regime ordinário e nomear relator especial para cada uma das comissões nas quais o projeto careça ser apreciado.

Na prática, realizado o acordo no colégio de líderes, o congresso é convocado pelo presidente e todos os procedimentos ocorrem simultaneamente ou de forma sequencial. O colégio de líderes coloca todos os projetos acordados na pauta de votação da próxima sessão legislativa ordinária (ou o presidente convoca sessão extraordinária); os projetos são instruídos e os relatores especiais, nomeados para cada uma das Comissões, emitem pareceres coletivos ou ao mesmo tempo na reunião conjunta; a inversão de ordem da pauta, o regime de urgência, assim como o mérito de cada projeto, são votados e aprovados em plenário, geralmente, simbolicamente. Estão prontos para publicação (ENTREVISTADOS n. 4 e n. 5).

Há na Alesp um acordo informal para garantir a aprovação de, no mínimo, um projeto de cada parlamentar por ano (MAGALHÃES, 2013; entrevistados n.15). Mas, por vezes, o ano está prestes a findar-se e os projetos de iniciativa dos parlamentares ainda não conseguiram alçar a pauta de votações. O congresso de comissões ocorre, geralmente, para apreciação conjunta destes projetos, mediante acordo com o governo e aprovação de projetos de seu interesse.

O congresso de comissões é o exemplo – quase uma ‘caricatura’, segundo um entrevistado – de como as prerrogativas regimentais e constitucionais, com o auxílio de informalidades, caracterizam o trâmite legislativo predominante na Alesp, sob domínio e em prol do Executivo.

Assim, como ocorre na Câmara dos Deputados, na Alesp não há uma rotina “*através da qual leis referentes a assuntos de natureza não-controvertida e à atividade*

*cotidiana da administração pública possam seguir o curso legislativo regular*⁸⁰” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:64).

Sem critérios objetivos para a definição da pauta de votações, os parlamentares só conseguem deliberar e aprovar projetos de sua iniciativa mediante o consentimento do Executivo (através do líder do governo e do Presidente da Alesp). De modo que, até os projetos de iniciativa dos parlamentares, seguem este trâmite ‘extraordinário’. No colégio de líderes, quando se decide quais projetos dos deputados vão ser votados, normalmente é necessário acelerar sua instrução e então ele segue o trâmite descrito acima, idêntico ao do congresso de comissões, para ser levado à plenário naquela sessão, independente da fase em que esteja, até mesmo com o protocolo daquela data⁸¹ (ENTREVISTADOS n. 4 e n. 5).

Comissões permanentes

Como instância deliberatória e decisória, a ALESP possui atualmente 15 comissões permanentes⁸², das quais duas são consideradas as mais importantes por poderem elaborar pareceres contrários às proposições já aprovadas por outras e por terem poder terminativo em determinadas circunstâncias: a de Constituição e Justiça, que decide sobre a legalidade das proposições apresentadas, e a de Finanças e Orçamento, que avalia as proposições que podem trazer ônus para os cofres públicos. O número de membros de cada partido nas comissões é proporcional ao tamanho de suas

⁸⁰Para fins de comparação, na Câmara americana as medidas não controversas são organizadas num “calendário consensual”. Os projetos aí incluídos também têm acesso privilegiado ao plenário, que sobre eles deve deliberar em dias predeterminados. Esse calendário é organizado de forma administrativa e supervisionado por seis “objetores” — três membros de cada partido oficialmente indicados pelos líderes da maioria e da minoria — que vão impedir a entrada de projetos que: a) envolvam despesas superiores a 1 milhão de dólares; b) promovam mudanças nas políticas interna e externa; e c) envolvam questões substantivas a ponto de provocar debates em plenário. Dessa forma, a pauta estaria limpa das questões consensuais, e as comissões e o plenário poderiam se ocupar das questões sobre as quais há controvérsia, ou seja, as questões substantivas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p.64).

⁸¹Dois entrevistados informam que o corpo técnico da Casa está acostumado a agilizar o processo legislativo (ENTREVISTADO N. 3 E 4).

⁸²Historicamente este número foi alterado. ENTREVISTADO N. 4 afirma que a reforma realizada em 2011 reduziu o número de Comissões para que elas pudessem se tornar mais efetivas do que vinha ocorrendo.

bancadas. Mas, geralmente, as presidências dessas comissões são ocupadas por deputados governistas⁸³ (ABRUCIO *et al*, in Santos, 2001:224).

Porém, ao examinar os poderes formais das comissões permanentes das assembleias, Rocha e Costa (2010:20) concluíram que, tal qual no nível federal, as comissões das assembleias legislativas “*se caracterizam por um fraco poder institucional*”, e suas prerrogativas não variam muito entre as diferentes assembleias. E, no caso paulista, o regime de urgência reduz o tempo de apreciação e deliberação das Comissões e o relator especial e o congresso de comissões aniquilam sua utilidade.

Em 2001, reportagem de 2001 informou que estava em discussão no colégio de líderes da Assembleia um acordo (que não se concretizou) que previa o fim da priorização dos projetos do Executivo e maior discussão em plenário dos temas em pauta, e resumiu o trâmite legislativo na Alesp vigente até hoje:

“Até hoje, a maioria das discussões era feita no colégio de líderes, que só votava os projetos quando houvesse consenso entre os partidos. Geralmente, os deputados só homologavam as decisões. As sessões legislativas só apreciavam os projetos do Executivo. Os projetos de lei dos deputados eram aprovados em bloco, no final do ano. Eles só eram discutidos nas comissões, não no plenário. Do mesmo modo, os vetos do governador somente eram analisados em sessões específicas, o que fazia com que eles prevalecessem por longos períodos. (...) ‘As discussões que deveriam ocorrer no plenário, em público, ocorrem no colégio de líderes, em ambiente fechado. Com isso, o plenário fica esvaziado’, afirmou um deputado. (...) ‘Os projetos do Executivo tiveram prioridade absoluta, na compreensão de que havia uma intensa necessidade de reforma de Estado. Chegaremos a um momento de equilíbrio entre os projetos de lei apresentados pelo Executivo, pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Ministério Público’, diz Feldman [presidente da Alesp recém eleito à época], que reconhece a “hipertrofia” do colégio de líderes” (ASSEMBLÉIA DE SP DEVE [...] 2001).

2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO: SINTETIZANDO OS ACHADOS

Por meio, principalmente, de diferentes indicadores quantitativos e também de depoimentos de atores estratégicos na dinâmica parlamentar, mostrou-se neste capítulo que o Executivo paulista obtêm sucesso na formação de coalizões legislativas

⁸³ Não foi possível apurar estatisticamente.

majoritárias que o apoiam consistentemente, garantindo-lhe êxito na aprovação de sua agenda.

Os governadores não somente são bem sucedidos na aprovação da sua agenda, como controlam o processo e resultados legislativos (inclusive das iniciativas do Legislativo), por meio das suas prerrogativas constitucionais (requerimento de urgência e veto) e por meio da centralização do processo legislativo (no presidente e no colégio de líderes com o auxílio das prerrogativas regimentais da nomeação de relator especial e do congresso de comissões), faculdade que lhe é outorgada pelo Legislativo⁸⁴.

Abrucio *et al* argumentam que a centralização do processo decisório no interior da Alesp, aliada à ausência da prerrogativa constitucional de MP, deveria gerar maior capacidade ao legislativo para se contrapor ou atuar com autonomia em relação ao Executivo (ABRUCIO *et al*, in SANTOS, 2001:222)⁸⁵. E, de fato, do ponto de vista da organização interna, as capacidades legislativa e fiscalizadora da Alesp são consideradas altas em comparação com as outras assembleias brasileiras, como demonstra o trabalho de CLEMENTE (2007)⁸⁶, e poderia ser utilizada em prol da agenda do próprio legislativo.

⁸⁴ O grosso do trabalho Legislativo independe da participação efetiva dos parlamentares e é muito pequena a capacidade do parlamentar de influenciar individualmente o resultado legislativo, o que reduz os incentivos para sua participação e sua capacidade fiscalizatória. Algumas evidências do controle da Alesp em prol do Executivo apontadas no capítulo são: limitação na deliberação dos vetos; necessidade de acordo para aprovação de projetos parlamentares e limitação no número de projetos parlamentares deliberados em cada legislatura. Há ainda o controle da instauração de CPIs, descrita adiante. O capítulo 5 retornará à questão da delegação de poder pela Alesp ao Executivo paulista.

⁸⁵ No caso da Alerj, a descentralização que lhe é característica (o governador do estado do RJ não pode editar medidas provisórias e não possui o monopólio de iniciar projetos de natureza alocativa; também não existe um órgão semelhante ao Colégio de Líderes e as lideranças não controlam o envio de emendas ao plenário, como acontece na Câmara dos Deputados) incentiva a participação dos parlamentares (SANTOS, 2001). O autor afirma que os deputados possuem ótimas condições de participar do processo decisório intramuros e chama atenção para a alta produtividade dos legisladores do RJ, argumentando ser a Alerj uma entidade política dotada de razoável autonomia (SANTOS, 2001:168).

⁸⁶ A autora construiu uma categorização das assembleias levando em consideração os poderes legislativos do Executivo, a capacidade de intervenção parlamentar na legislação orçamentária e o poder das lideranças partidárias e das comissões. A Assembleia de São Paulo, juntamente com as do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal, são as que apresentam maior capacidade legislativa, dentre os estados brasileiros.

Porém, ao contrário, o Executivo paulista têm tido sucesso em eleger o presidente da Alesp. Somente em duas ocasiões foram eleitos presidentes que não seriam os preferidos do governador - Paulo Kobayashi (PSDB) e Rodrigo Garcia (PFL), mas ambos da base governista –, mas que não se opuseram ao governo. Os presidentes têm agido como fiéis representantes do governo.

Embora haja na Alesp um cenário institucional favorável ao controle do processo legislativo pelo parlamento, este controle é negociado pelos líderes partidários e, em última instância, pelos parlamentares, e cedido ao Executivo.

Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que os efeitos dos poderes legislativos do chefe do Executivo são capazes de gerar incentivos voltados à cooperação, visando a construção de uma agenda única, uma agenda de governo. Assim, o maior poder de agenda do Chefe do Executivo implicaria maior capacidade de coordenação negociada deste processo, minorando os efeitos da separação dos poderes, ao invés de acentuá-los⁸⁷.

Assim, uma vez que os partidos são disciplinados, que seus líderes controlam o fluxo do processo Legislativo e que o presidente domina a agenda legislativa, os atores políticos superam os problemas de ação coletiva e de barganha inerentes à fragmentada legislatura brasileira, emergindo governos eficazes, desde que o presidente coopere com os líderes dos partidos que comandam uma maioria de cadeiras parlamentares, pois *“sem o apoio da maioria, presidentes, simplesmente, não governam”* (LIMONGI, 2006, p. 245), já que até a Medida Provisória, versão mais extrema da força do Executivo, depende de aprovação do Legislativo⁸⁸.

⁸⁷ Outra corrente afirma que presidentes com pequenos poderes são forçados à negociação para verem suas agendas aprovadas, enquanto os Chefes do Executivo detentores de amplos poderes legislativos tenderão à contornar a resistência dos congressistas, forçando o Legislativo a ceder, originando padrão conflituoso de relacionamento entre os Poderes. Esta corrente pressupõe que os poderes legislativos do chefe do Executivo afetam a estrutura de incentivos presidenciais, mas ignoram que tais poderes presidenciais também sejam capazes de delinear as preferências parlamentares. Esta corrente pressupõe ainda que a relação entre Executivo e Legislativo seja moldada por um jogo de soma zero, no qual cada poder possui uma agenda concorrente e luta pelo exclusivo predomínio da mesma (SHUGART E CAREY, 1992).

⁸⁸ “Como o poder Legislativo tem poder de veto sobre a agenda do Executivo (aprovação das leis), quanto mais fragmentada uma legislatura, maior a necessidade para aprovar suas iniciativas legislativas e, por conseguinte, os incentivos do presidente estabelecer acordos com mais de um partido para formar seu governo” (AMORIM NETO, 1994, p. 20).

Na esfera federal, a cooperação do Congresso com o Executivo se realiza por meio de acordos de coalizão, através dos quais os partidos obtêm cargos ministeriais em troca do seu apoio Legislativo ao presidente. Tais acordos de coalizão são a fonte dos altos níveis de sucesso Legislativo dos presidentes brasileiros (AMORIM NETO, 2006:129-131).

No estado de São Paulo, a literatura argumenta que a relevância das pastas do gabinete para garantia das maiorias legislativas é minimizada em razão da disponibilidade de outros mecanismos de cooptação dos parlamentares, recursos indispensáveis à manutenção das suas carreiras políticas, à disposição dos governadores.

O próximo capítulo analisa em que medida as secretarias do Governo do Estado de São Paulo são utilizadas pelos governadores para obter a cooperação do Legislativo.

3. O PERFIL PARTIDÁRIO DOS GABINETES PAULISTAS

No presidencialismo multipartidário, é esperada a estratégia de se recorrer à coalizões mediante a distribuição de cargos quando o partido do Executivo não obtém a maioria das cadeiras no parlamento.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, ao tomar posse, o presidente forma seu governo distribuindo ministérios para os partidos dispostos a apoiá-lo e assegura assim a formação de uma maioria parlamentar. Em apoio ao poder de agenda do Executivo, a distribuição de pastas do gabinete apresenta-se como elemento central de barganha com a coalizão.

No caso específico do estado de São Paulo, a Alesp é dotada de mecanismos institucionais que a permitiriam atuar de forma independente, mas não o faz exatamente em razão da interferência do Poder Executivo na busca de formação da maioria parlamentar (ABRUCIO *et al*, in SANTOS, 2001:225). Resta saber se os recursos utilizados pelo Executivo paulista para obter a maioria parlamentar correspondem prioritariamente às pastas do gabinete, como na esfera federal.

Amorim Neto (2006) afirma que quando os chefes do Executivo desejam usar as pastas dos gabinetes em troca da aprovação de projetos de lei, o mais provável é que eles nomeiem um gabinete majoritário, selecionem mais ocupantes partidários para as pastas e as distribuam aos partidos em uma base mais proporcional ao peso Legislativo destes últimos no Parlamento.

Considerando as altas taxas de sucesso legislativo que refletem o sólido apoio oferecido pela Alesp aos governadores paulistas, espera-se encontrar gabinetes com as características partidárias descritas pela literatura, ou seja, gabinetes partidarizados, majoritários e com distribuição de pastas proporcional ao peso parlamentar dos partidos da coalizão.

Este capítulo dedica-se, portanto, a testar a hipótese principal desta pesquisa, verificando se a distribuição das pastas dos gabinetes aos partidos aliados (variável independente) é utilizada como principal elemento na construção do apoio legislativo

(variável dependente), à semelhança do que ocorre na esfera federal de governo e nas democracias parlamentaristas estáveis.

3.1. INDICADORES

A distribuição das pastas do gabinete aos aliados no estado de São Paulo é verificada neste capítulo a partir da análise de três dimensões partidárias apontadas por Amorim Neto como cruciais para explicar as coalizões de governo que buscam a governabilidade⁸⁹, quais sejam, a) a partidarização do gabinete; b) o tamanho legislativo (ou *status* nominal legislativo) do gabinete; e, c) a proporcionalidade na distribuição das pastas do gabinete (taxa de coalescência), detalhadas a seguir.

Partidarização do Gabinete

A partidarização dos gabinetes é medida pela proporção de ocupantes das pastas filiados aos partidos políticos pertencentes à coalizão. Amorim Neto argumenta que um gabinete plenamente partidarizado sinaliza que o chefe do Executivo quer ou mantém boas relações com os partidos e a legislatura, o que, por sua vez, aumenta o apoio dos partidos ao presidente e deve conduzir a governos mais longevos (AMORIM NETO, 2001:86).

Se nos sistemas parlamentaristas a maioria dos gabinetes tende a ser dirigida principalmente por ocupantes (secretários, no caso dos governos estaduais) filiados a partidos políticos, nos sistemas presidencialistas a presença destes varia substancialmente em decorrência da autonomia e discricionariedade que o chefe do Executivo possui no presidencialismo para nomear e dirigir a composição do governo (SHUGART e CAREY, 1992).

⁸⁹ Por meio de testes econométricos, Amorim Neto (2006) verificou que Executivos majoritários e gabinetes altamente partidarizados maximizam a sobrevivência dos governos e gabinetes distribuídos aos partidos que tendam à proporcionalidade do peso destes no parlamento estão associados a taxas mais elevadas de estabilidade ministerial (permanência dos ministros em seus cargos).

Status nominal do gabinete

O *status* nominal do gabinete refere-se ao tamanho do apoio parlamentar (somadas as bancadas no legislativo) que os partidos integrantes do gabinete conseguem angariar para o Executivo. Assim, nesta pesquisa, cada gabinete é classificado como majoritário ou minoritário, de acordo com seu tamanho legislativo (ou *status* nominal).

Amorim Neto (2006:79) argumenta que governos minoritários, por enfrentarem complexos problemas de negociação com os partidos da oposição, tendem a ser menos duradouros do que os majoritários. As maiorias legislativas para aprovação dos projetos de lei costumam ser cambiantes e esse arranjo maximiza o poder de chantagem de todos os partidos *vis-à-vis* o chefe do Executivo. Os gabinetes majoritários são, portanto, desejáveis e mais estáveis, mas menos prováveis se o partido presidencial for pequeno (tamanho da bancada no legislativo) (AMORIM NETO, 2007:133).

O autor afirma ainda que, se o chefe do Executivo tiver optado por uma estratégia centrada em projetos de lei, buscará nomear um gabinete majoritário. Para compor tal gabinete, precisará nomear políticos filiados aos partidos da coalizão para as diversas pastas, observando o percentual de apoio Legislativo que estes partidos asseguram no Parlamento. Inversamente, no caso de decidir governar por meio de prerrogativas do Executivo, então, é mais provável que nomeie um gabinete minoritário, distribuindo as pastas do gabinete a poucos partidos aliados, já que sua prioridade deixa de ser a obtenção de amplo apoio legislativo (AMORIM NETO, 2006:51).

Taxa de Coalescência dos Gabinetes

Amorim Neto (2000) pressupõe que uma coalizão forte tem alta proporcionalidade entre a quantidade de pastas do gabinete ocupada pelos partidos e a quantidade de cadeiras pertencentes aos mesmos no Parlamento. O autor defende que “*a proporcionalidade das cotas ministeriais é uma solução de equilíbrio para os problemas de negociação que o presidente e os partidos enfrentam na partilha do poder Executivo*” (AMORIM NETO, 2000), e leva à maior duração dos gabinetes, já que tais gabinetes devem ser mais resistentes a choques externos, pois os partidos estariam mais bem “cimentados” ao Executivo.

A literatura internacional evidencia que as coalizões parlamentaristas são baseadas na distribuição de recompensas ministeriais aos partidos, proporcionais aos seus pesos no Legislativo (GAMSON, 1961; BROWNE e FRANKLIN, 1973; BUDGE e KEMAN, 1990:88-131; LAVER e SCHOFIELD, 1990:164-194; SCHOFIELD e LAVER, 1985)⁹⁰.

Mas no presidencialismo os gabinetes não têm necessariamente que seguir a norma da proporcionalidade já que os chefes do Executivo não precisam da confiança parlamentar para permanecer no cargo. E, com aval constitucional para montar seus gabinetes, podem optar por estratégias que não necessariamente recompensem os partidos pelo princípio da proporcionalidade, a exemplo de estratégias de cooptação ou baseadas em critérios particulares para seleção dos Secretários (AMORIM NETO, 2000:481). Porém, Meneguello (1998) apontou similaridade entre porcentagem de ministérios recebidos por cada partido e porcentagem de cadeiras ocupadas à época na Câmara dos Deputados entre 1985-1997.

Amorim propõe a norma da proporcionalidade como uma *proxy* para identificar os gabinetes (multi ou unipartidários) cuja estratégia decisória é dada pela proposição de projetos de lei, de modo que:

“uma alocação de ministérios que se desvie da proporcionalidade pode ser vista como características de gabinetes presidenciais cujo chefe está pouco interessado em implementar decisões por meio de projetos de lei e, conseqüentemente, pouco interessado em obter um sólido apoio Legislativo” (AMORIM NETO, 2006:51).

Para checar a proporcionalidade dos gabinetes, Amorim Neto propõe a utilização da *Taxa de Coalescência*, também denominada pelo autor de *Gabinete*. A equação de *Gabinete* sugerida por Amorim Neto é $Gabinete = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=0}^n (|S_i - M_i|)$, onde, M_i é a porcentagem de ministérios recebidos pelo partido i quando o gabinete do Executivo foi nomeado; e S_i (em inglês, *seat*), é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas na Câmara dos

⁹⁰ Gamson seminalmente apontou: “any participant will expect others to demand from a coalition a share of the payoff proportional to the amount of resources which they contribute to a coalition” (GAMSON, 1961:376, *apud* VASSELAI:113-114).

Deputados pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado (AMORIM NETO, 2000)⁹¹.

A presente pesquisa realiza o cálculo da *Taxa de Coalescência do Gabinete* para os gabinetes formados no Estado de São Paulo, substituindo M_i por S_i (porcentagem de secretárias, ao invés de ministérios), e S_i (em inglês, *seat*) por C_i (em português, *Cadeiras*), que é o percentual de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas na Assembleia Legislativa pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado (destaca-se que não se trata da totalidade das cadeiras do parlamento, mas somente da quantia total de cadeiras arregimentadas pelos partidos integrantes do gabinete).

Uma alocação de ministérios que se desvie da proporcionalidade é vista por Amorim Neto como característica de gabinetes presidenciais cujo chefe está pouco interessado em implementar decisões por meio de projetos de lei e, conseqüentemente, pouco interessado em obter um sólido apoio Legislativo (AMORIM NETO, 2006:51).

O indicador permite verificar, e comparar com outros casos, como os partidos se articulam na formação de governos e a relevância dos mesmos na coalizão formada. Segundo Amorim (2000) a taxa de coalescência revela a solidez do apoio Legislativo que o gabinete traz para o Executivo, permitindo que se qualifiquem os achados relativos ao *status* legislativo nominal do governo (AMORIM NETO, 2007, p. 133).

Analisando as votações nominais no período 1989-1998, Amorim Neto (2000) verifica que “*Quanto mais alta for esta taxa [de coalescência], mais disciplinado é o apoio dado ao Executivo pelos partidos representados no gabinete*” (AMORIM NETO, 2006:144). Amorim Neto e Tafner (2002) mostram ainda que, entre 1989 e 1998, os gabinetes com maiores taxas de coalescência (os de FHC) valeram-se mais de legislação ordinária do que de MPs originais do que os gabinetes menos coalescentes (apud AMORIM, 2006:145). Estudo de Pereira *et al* (2005) corrobora tais achados e oferece amplas evidências de que gabinetes majoritários e mais coalescentes estão associados a

⁹¹ O cálculo de *Gabinete* baseia-se no índice de proporcionalidade criado por Rose (1984) para medir a extensão do desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos produzidos por uma dada eleição.

uma estratégia decisória centrada mais em projetos de lei do que em prerrogativas do Executivo (AMORIM NETO, 2006:145-146).

Assim, a partir destes três indicadores do perfil partidário do gabinete, esta pesquisa testa, para o caso paulista, a hipótese de Amorim Neto (2006): um chefe do Executivo que nomeia um gabinete altamente apartidário, minoritário e pouco proporcional, está pouco interessado em obter um sólido apoio Legislativo.

Para tanto, a pesquisa toma como unidade de análise cada novo gabinete paulista formado no período entre 1995 e 2010. Por gabinete compreende-se a totalidade dos secretários estaduais nomeados pelos governadores, num determinado período de tempo⁹².

O mapeamento dos gabinetes englobou a identificação de todas as Secretarias existentes no período (com as respectivas alterações sofridas por cada pasta, dentre criação, extinção, fusão e alteração de nomenclatura), bem como de todos os Secretários nomeados para cada uma das Secretarias⁹³, com as respectivas datas de nomeação e exoneração, e as respectivas filiações partidárias destes Secretários⁹⁴.

⁹² Amorim Neto (1994:10) inclui na delimitação de gabinete o conjunto de assessores especiais nomeados pelo presidente com status ministerial. No caso paulista, por falta de dados disponíveis, somente o assessor especial de comunicação foi considerado na amostra e equiparado à Secretário, já que, em determinados períodos existiu uma Secretaria de Comunicação, não tendo sido possível precisar com exatidão as modificações jurídicas sofridas pela pasta ao longo dos anos.

⁹³ A princípio, cogitou-se considerar na análise exclusivamente os Secretários que tivessem permanecido no cargo por mais de três meses. Além do critério ser arbitrário, a análise qualitativa empreendida no capítulo 4, a partir da reconstrução histórica da formação dos gabinetes, constatou limites na adoção de tal critério: há adjuntos ou interinos que permanecem por períodos mais longos que três meses e há partidários aliados (a exemplo de Miguel Calderaro Giacomini, do PTB) ou secretários 'definitivos' (a exemplo de Sérgio Barbour, do PSDB) que permanecem por menos tempo no gabinete, sendo que a natureza e razões da substituição é que determinam a relevância do secretário para a análise. Não obstante, eventualmente, a nomeação de adjunto e/ou secretário interino pode ter sido excluída da análise, involuntariamente (por não ter sido identificada, lembrando que as nomeações e exonerações foram extraídas do Livro Ata de Posse dos Secretários oficial do governo do estado de São Paulo), ou, quando identificada tardiamente através da imprensa, constatou-se que não afetaria o perfil partidário do gabinete conforme os critérios analisados neste capítulo, a exemplo de Lotufo (ainda assim, estes casos encontram-se oportunamente identificados no capítulo 4, adiante).

⁹⁴ A construção do banco de dados utilizado neste capítulo foi empreendida no âmbito do Projeto Temático "*Instituições Políticas e Gastos Públicos: Uma Análise dos Estados Brasileiros*", realizado pelo CEPESP, da FGV, com o apoio da FAPESP (projeto n. #2008/03595-7). Aproveito para agradecer o apoio oferecido pelo Prof. George Avelino Filho e toda a equipe de professores, colaboradores e alunos do CEPESP, lembrando que o projeto temático da Fapesp inspirou originalmente a questão de pesquisa desta tese.

O termo inicial de um novo gabinete foi delimitado segundo três critérios adotados por Amorim Neto (1994:17; 2000:7):

- a) Posse de um novo governador eleito: por representar uma mudança total no Executivo⁹⁵;
- b) Mudança na composição partidária do gabinete: por ser a própria condição que se pretende investigar (alianças em busca de apoio legislativo), e que impacta diretamente os indicadores ‘*status* legislativo nominal’ e ‘taxa de coalescência’;
- c) Mudança de mais de 50% dos titulares das pastas sem necessariamente importar em mudança da composição partidária do gabinete, já que uma variação tão grande no gabinete pode significar mudanças na estratégia do chefe do Executivo na relação com o Legislativo e os partidos da coalizão⁹⁶.

Para determinar a composição partidária de cada gabinete, Amorim Neto (2000) utiliza a filiação partidária formal de cada secretário como *proxy* dos acordos firmados entre os partidos, solução encontrada pelo autor a fim de evitar classificações *ad hoc*. O autor alega que, do contrário, a identificação das alianças estaria limitada àquelas noticiadas pela imprensa ou informados por entrevistados, e poderia não abranger toda a sorte de negociações políticas travadas, geralmente cercadas de sigilo.

Entretanto, esta medida adotada por Amorim Neto apresentou-se limitada para a análise do caso de São Paulo por duas razões, em particular: a) há secretários formalmente filiados ao PMDB (João Sayad e Andrea Calabi) que não representam o

⁹⁵A posse do vice governador não é considerada, por si só, como termo inicial de um novo gabinete por dois motivos principais: especialmente porque a aproximação do fim do mandato, quando os vices geralmente tomam posse, está associada a uma substancial queda na força legislativa do Executivo decorrente do reposicionamento dos atores no pleito eleitoral que se seguirá, quando nota-se maior rotatividade no gabinete e nomeação de secretários apartidários (AMORIM NETO, 2007, p. 133). Não obstante, no caso de São Paulo, a posse do Vice coincide, impreterivelmente, com a formação de um novo gabinete (os gabinetes de desincompatibilização), decorrente dos demais critérios adotados (exclusão ou inclusão de um partido aliado, ou mudança de mais de 50% por cento dos Secretários do gabinete).

⁹⁶O percentual de 50% é definido arbitrariamente pelo autor, que também não especifica o *timing* de tal mudança, se levada a cabo em ato único do chefe do Executivo ou se ocorrida ao longo do governo. Na esfera federal, com alguma frequência, presidentes anunciam a montagem de novos gabinetes, revendo acordos e alinhando titulares das pastas à agenda do governo. Não é o caso de São Paulo. A única mudança de 50% no gabinete foi empreendida quando da posse de um vice governador, em decorrência da desincompatibilização para o período eleitoral.

partido, sendo absolutamente incorreto considerar o PMDB como integrante dos gabinetes nestas ocasiões; b) há secretários sem filiação partidária que assumem o cargo exclusivamente como cota e em atendimento de acordos com partidos aliados que se consideram devidamente representados no gabinete e integrantes da coalizão de governo (caso de Fernando Longo, não filiado a partido político, porém cota e indicação do PL, por exemplo), alianças que passariam despercebidas pelo critério de Amorim Neto.

Ademais, os dados de filiação obtidos junto ao TSE apresentaram-se incompletos (geralmente indicando somente uma ou nenhuma das filiações partidárias dos secretários), de modo que os resultados estavam superestimando o número de apartidários nos gabinetes.

Assim, como alternativa, esta Tese considera a filiação partidária de cada secretário (após checagem do histórico partidário de cada um dos 136 secretários integrantes da análise), computando como pertencente ao partido inclusive aqueles que se filiaram após assumir e durante o exercício do cargo. E, complementarmente, computa como integrantes do gabinete os partidos aliados cujos secretários, embora não filiados a partidos políticos durante o exercício do cargo, são considerados como suas cotas por representar a aliança forjada pelo respectivo partido com o PSDB, conforme apurado na verificação empírica qualitativa empreendida no capítulo 4, baseada em entrevistas e no uso de material de imprensa.

Na totalidade dos secretários apartidários estão computados ainda: a) dois secretários que, apesar de serem filiados a partidos políticos à época, não representavam seus respectivos partidos: Andrea Calabi (gabinete Alckmin 1) e João Sayad (gabinete Serra 1), ambos filiados ao PMDB; b) também pode haver *missings* dentre os apartidários (casos em que não foi possível apurar se o secretário é ou não filiado a partido político), sendo bem pouco provável haver *missing* de partido aliado, conforme a checagem dos acordos realizada por entrevistas.

A verificação de tais dados (correta filiação partidária de cada Secretário especificamente no período do cargo e as alianças cujas nomeações se deram através de ‘cotas’, com apartidários) só foi possível através de pesquisa qualitativa empreendida no capítulo 4. De modo que, embora a pesquisa qualitativa não seja capaz de abranger a

totalidade das negociações empreendidas pelos atores políticos, ela capta além dos dados quantitativos obtidos por meio da filiação partidária dos secretários e, complementando estes dados, apresenta gabinetes que espelham um quadro de alianças mais próximo da realidade.

Vale destacar que em sua primeira análise dos gabinetes na esfera federal, Amorim Neto (1994:17) verifica a existência de acordos entre os partidos e o Executivo através da consulta a verbetes constantes no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (BELOCH e ABREU, 1984 apud AMORIM NETO, 1994:17), num processo similar ao que foi feito aqui a partir de dezenas de entrevistas e amplo material de imprensa.

Para determinar o tamanho do apoio legislativo, computou-se as bancadas parlamentares existentes na data da formação de cada gabinete, consideradas as migrações partidárias ocorridas durante cada mandato legislativo até a data em questão⁹⁷.

3.2. RESULTADOS

Todos os gabinetes paulistas formados no período de 1995 a 2010, juntamente com seus respectivos indicadores partidários encontram-se reunidos na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6. Perfil Partidário dos Gabinetes Paulistas (1995 a 2010).

Governador (Gabinete)	Período do Gabinete	Tamanho do Gabinete (n. secretarias)(a)	Partidos Representados no Gabinete (% de Pastas Ocupadas)	% de Secretários com filiação partidária	Tamanho Nominal do Gabinete – (% de cadeiras Alesp) (b)	Taxa de Coalescência
Covas I (1)	01/95 a 12/95	24	PSDB (75) + PFL (8,3)	83,30%	23,4%	0,83
Covas I (2)	12/95 a 05/96	23	PSDB (69,6) + PFL (8,7%) + PTB (4,3%)	82,60%	44,7%	0,65
Covas I (3)	05/96 a 12/96	23	PSDB (78,3) + PTB (4,3)	82,60%	30,9%	0,80
Covas I (4)	12/96 a 04/98	24	PSDB (66,7) + PTB (4,2) + PMDB (4,2)	75,00%	46,8%	0,58

⁹⁷ Os dados disponíveis não permitiram cruzar as substituições de suplentes com os respectivos deputados licenciados, de modo que pode ter havido sub ou superdimensionamento no número de cadeiras dos partidos integrantes da coalizão. Porém, como são poucas, tal incidência afetaria minimamente o status nominal do gabinete e, ainda em menor grau, a taxa de coalescência.

Covas I (5)	04/98 a 02/99	24	PSDB (58,3) + PTB (4,2)	62,50%	33,0%	0,63
Média C I				77,20%	35,76%	0,70
Covas II (1)	02/99 a 12/01	24	PSDB (70,8) + PTB (4,2)	75,00%	27,7%	0,75
Covas II (2) /Alckmin	01/02 a 12/02	23	PSDB (65,2) + PTB (4,3) + PFL (4,3)	73,90%	47,9%	0,60
Média C II				74,40%	37,8%	0,675
Alckmin (1)	01/03 a 04/05	21	PSDB (52,4) + PFL (14,3) + PTB (4,8)	71,40%	31,9%	0,71
Alckmin (2)	05/05 a 03/06	22	PSDB (50) + PTB (4,5) + PFL (9,1) + PPS (4,5) + PL (4,5)	72,70%	55,3%	0,53
Alckmin/ (3)/ Lembo (c)	03/06 a 12/06	22	PSDB (31,8) + PTB (4,5) + PPS (4,5) + PL (4,5) + PFL (4,5)	50,00%	48,9%	0,47
Média Alck				63,20%	42,2%	0,56
Serra (1)	01/07 a 05/09	24	PSDB (37,5) + DEM (8,3) + PTB (4,2) + PPS (4,2)	54,20%	46,8%	0,58
Serra (2)	06/09 a 03/10	25	PSDB (40,0) + DEM (4,0) + PTB (4,0) + PPS (4,0) + PV (4,0)	56,00%	55,3%	0,59
Serra (3)/ Goldman	04/10 a 12/10	25	PSDB (32,0) + PTB (4,0) + PPS (4,0) + PMDB (8,0)	48,00%	39,4%	0,48
Média Serra				52,70%	47,2%	0,55

Fonte: elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo, Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e Tribunal Superior Eleitoral, corrigidos ou complementados através de informações obtidas na imprensa e em entrevistas)⁹⁸.

- Os gabinetes do período totalizam de 21 a 25 pastas cada (conforme coluna 3), em razão da extinção/fusão e criação/desmembramentos de secretarias. A Figura 2 apresenta a totalidade e as alterações sofridas pelas Secretarias ao longo do período analisado. A composição detalhada de cada gabinete consta no final de cada seção que reconstitui a formação dos gabinetes por cada governador, compreendida no capítulo 4, adiante. Nestes gabinetes foram nomeados o total de 136 secretários entre 1995 a 2010. A relação dos secretários nomeados, com respectivas secretarias, períodos e histórico partidário de cada secretário está disponível no Anexo 1, ao final desta tese.
- A bancada parlamentar na Alesp permaneceu estável, composta por 94 parlamentares desde 1995 até a data atual.
- O PFL não tinha nenhum secretário filiado ao partido neste gabinete. Porém, considerando-se a filiação do governador Cláudio Lembo (PFL) e o fato de haver no gabinete, provavelmente, de 3 a 5 secretários da sua cota e/ou do partido no gabinete, optou-se por incluí-lo na análise dos indicadores, contudo com uma única pasta para não sobrestimar sua presença no gabinete ao mesmo tempo que o inclui no apoio legislativo.

Inicia-se a análise do perfil partidário dos gabinetes paulistas pelo indicador da partidarização do gabinete que apresenta o percentual de Secretários filiados a partidos políticos durante o exercício do cargo no gabinete.

Há três padrões nos resultados da partidarização dos gabinetes: a distinção entre os gabinetes de Serra e os demais; a relação da partidarização com a taxa de

⁹⁸ O mapeamento dos gabinetes englobou a identificação de todas as Secretarias existentes no período (criação, extinção, fusão e alteração de nomenclatura); a identificação de todos os Secretários nomeados, com as respectivas Secretarias assumidas, as datas de nomeação, demissão (fontes: Governo do Estado de São Paulo/DOE e Informações obtidas junto à cada secretaria do Governo do Estado mediante ofício, consulta internet e literatura) e a exata filiação partidária dos mesmos durante cada mandato exercido (fonte: TSE, internet e literatura); e, finalmente, o peso parlamentar dos partidos inclusos no gabinete no momento da sua configuração (fonte: SGP/Alesp).

coalescência; e o aumento do percentual de apartidários nos gabinetes de final de mandato (denominados aqui de “gabinetes de desincompatibilização”).

De fato, os gabinetes paulistas confirmam que os “gabinetes de desincompatibilização”, aqueles formados no último ano de mandato coincidente com o ano eleitoral que determina o futuro governador, estão associados a “*uma substancial queda na força legislativa do Executivo decorrente do reposicionamento dos atores no pleito eleitoral que se seguirá, quando nota-se maior rotatividade no gabinete e nomeação de secretários apartidários*” (AMORIM NETO, 2007:133). Nestes gabinetes a partidarização, a taxa de coalescência e o apoio legislativo (com exceção de Covas II - 2) diminuem. Inclusive, partidarização e coalescência são sempre menores nos gabinetes de desincompatibilização do que nas médias do governo respectivo.

Quanto à mudança de padrão no decorrer dos mandatos tucanos em São Paulo, dos 16 anos analisados, nos 11 primeiros a partidarização dos gabinetes foi superior a 70% (com exceção de dois gabinetes de desincompatibilização em 1998 e 2006). A partir do governo Serra (2007), a partidarização do gabinete cai próxima a 50%.

Parte da maior partidarização dos primeiros mandatos pode ser explicada pela filiação em massa ao PSDB ocorrida quando o partido assume o poder (presidência da república e quatro governos estaduais). A análise qualitativa do capítulo 4 também permite especular que a diferença de estilo entre o perfil dos governadores pode ter influenciado, já que muitos dos secretários técnicos e da cota pessoal de Covas, principalmente, e de Alckmin em menor grau, filiaram-se ao PSDB durante o exercício do mandato, enquanto o grupo de técnicos e a cota pessoal de Serra permaneceu sem filiação partidária.

Outro dado relevante é que os gabinetes mais partidarizados não implicam necessariamente em maior apoio legislativo. Este resultado relativiza a pertinência do indicador para balizar o argumento de Amorim Neto segundo o qual, “*um gabinete plenamente partidarizado sinaliza que o chefe do Executivo quer ou mantém boas relações com os partidos e a legislatura, o que, por sua vez aumenta o apoio dos partidos ao presidente e deve conduzir a governos mais longevos*” (AMORIM NETO, 2001:86).

O fato é que em São Paulo a maior partidarização do gabinete não decorre da presença de mais partidos ou mais secretários aliados no gabinete, mas sim da concentração das pastas para o próprio PSDB, associada à quantidade da cota de técnicos, filiados ou não ao partido. Lembrando que, no caso paulista, os apartidários geralmente possuem relação estreita com o partido, o próprio governador ou algum de seus caciques, sendo possível questionar a pertinência de serem contabilizados em separado ou conjuntamente como cota do PSDB⁹⁹.

Alta partidarização não significa necessariamente boas relações com os partidos e a legislatura, quando decorre da filiação partidária dos secretários do próprio partido do governador que concentra para si mais de 80% das pastas e entrega apenas 1 ao aliado. Com efeito, os governos Covas contam com a maior partidarização no período analisado, embora tenham sido os gabinetes menos permeáveis aos partidos. Neste período somente um ou, ocasionalmente, dois partidos integraram o gabinete e receberam entre 4,3% a, no máximo e durante poucos meses, 13,1% das pastas (PTB e PFL). Covas concentrou para o PSDB mais de 75% do gabinete.

A diferença se mantém, embora em menor grau, quando se compara os gabinetes de Alckmin com os de Serra. No primeiro caso, a partidarização gira em torno de 70% e os partidos recebem em torno de 20% das pastas. No governo Serra, a partidarização cai para 50% e os partidos também recebem menos, em torno de 16% das pastas, sendo que o restante da queda na partidarização é explicada pelo aumento de secretários apartidários (parte de secretários da cota pessoal de Serra, que o acompanha em sua carreira política, não é filiada a partido político).

De modo que a diminuição da concentração das pastas nas mãos dos governadores paulistas não implica necessariamente aumento da fatia dos partidos aliados no gabinete, mas sim aumento no percentual de apartidários, geralmente ligados pessoalmente ao governador e aos chefes partidários do PSDB.

⁹⁹ O perfil dos apartidários e a relação com o PSDB é explorada no capítulo 4.

Um primeiro adendo para comparar a concentração das pastas e a permeabilidade dos gabinetes aos aliados nos governos paulistas e na esfera federal, a partir dos dados constantes na Tabela 7, a seguir.

Tabela 7. Distribuição das Pastas dos Gabinetes Ministeriais (1985-2008)

	Apartidários(%)	Partidos Aliados (%)	Partido do Presidente (%)
Sarney (PMDB)	0,19	0,21	0,60
Collor (PRN)	0,51	0,43	0,06
Itamar (sem partido)	0,30	0,70	0,00
FHC I (PSDB)	0,33	0,49	0,18
FHC II (PSDB)	0,36	0,34	0,30
Lula I (PT)	0,16	0,33	0,52
Lula II (PT)	0,05	0,47	0,47
Média	0,26	0,42	0,30

Fonte: adaptação dos dados disponíveis nas tabelas 1 e 13, em D'Araújo (2009).

A partidarização dos gabinetes de FHC I e II assemelha-se a partidarização do governos paulistas de Covas e Alckmin, em torno de 70%. Porém, enquanto os governadores paulistas concentram as pastas partidarizadas com o PSDB, FHC as distribui para os aliados. FHC distribui em média aproximadamente 40% das pastas aos aliados, próximo à média dos demais presidentes. Já os governadores paulistas limitam a participação dos aliados no gabinete: Alckmin distribui em torno de 20%, Serra 16% e Covas algo em torno de 7% das pastas aos aliados.

A concentração de pastas para o PSDB nos governos Covas e Alckmin ultrapassa e Serra empata com o grau de concentração alcançado pelo PT nos dois governos Lula (em torno de 50%), geralmente criticada por especialistas (D'ARAÚJO, 2009), com a diferença de que o PT distribui as pastas restantes, em sua grande maioria, aos partidos aliados (somente 16% e 5% das pastas foram distribuídas para apartidários nos governos Lula I e II, respectivamente), enquanto o PSDB paulista as mantém com os apartidários.

Um segundo adendo para acrescentar que o padrão de concentração das pastas para o próprio PSDB mantém-se alto inclusive na formação do segundo escalão do governo, que equivale ao conselho diretivo das empresas públicas da administração

indireta estadual: entre 2005 e 2010, 70% dos diretores filiados a partido político pertenciam ao PSDB¹⁰⁰.

Retomando a análise propriamente dos gabinetes, ainda sobre a concentração das pastas, vale lembrar que o PSDB as concentra para si (ou para apartidários), mesmo quando os partidos aliados no gabinete respondem por mais de 40% do apoio legislativo arregimentado pelo gabinete (caso dos gabinetes Covas I - 2 e 4), Covas II – 2, Alckmin 2 e Serra 1 e 2). Estes resultados sugerem que os governadores paulistas têm mais poder para definir e barganhar sua coalizão do que o presidente.

Adentrando o indicador do apoio legislativo, já foi dito que o ‘*status* nominal legislativo’ ou tamanho legislativo do gabinete identifica se a composição partidária do gabinete assegura ou não maioria parlamentar na Assembleia Legislativa. Se a soma do peso Legislativo dos partidos (tamanho das bancadas na Alesp) que possuem pelo menos uma pasta no Gabinete for maior que 50%, o gabinete é denominado majoritário. Se a soma for igual ou menor, o gabinete é considerado minoritário (AMORIM NETO, 2006). Tal critério baseia-se no quórum parlamentar exigido para aprovação de projetos de lei na Alesp¹⁰¹.

Este provavelmente seja o principal dado sobre o perfil partidário dos gabinetes: dos 13 gabinetes formados no período, somente 2 são majoritários, assegurando, em tese, 55,3% de apoio legislativo na Alesp cada um, portanto, minimamente majoritários. Todos os demais são gabinetes minoritários.

Estes dois gabinetes majoritários tiveram a duração total de 19 meses, dentre os 192 meses de governo no período, significando que os governadores paulistas governaram com gabinetes minoritários durante 90% do tempo no período analisado. E,

¹⁰⁰ Análise da filiação partidária (fonte: TSE) de 181 diretores de 18 empresas públicas, no comando de 439 diretorias, das quais 105 presidências, no período de 2005 a 2010 (Fonte: Balanços Patrimoniais das empresas disponíveis no sítio oficial de cada empresa). Dos 181 diretores, 33% eram filiados a partidos políticos, destes 70% ao PSDB, 12% ao PMDB, 5,5% ao PFL.

¹⁰¹ De acordo com o artigo 196 do Regimento Interno, as votações na Alesp são decididas pela maioria dos votos dos presentes, desde que esteja presente a maioria absoluta de seus membros (metade mais um = 48 parlamentares), salvo nos seguintes casos: proposta de emenda à constituição, quando é exigido o voto favorável de três quintos da assembleia (57 votos); e projetos de lei complementar, projetos de lei vetados e eleição da mesa diretora, quando é exigido o voto favorável da maioria absoluta da assembleia (48 votos).

se considerado o apoio médio assegurado pelos gabinetes durante o mandato completo de cada governador, todos os governos foram minoritários.

Inversamente, na esfera federal, dos 23 gabinetes presidenciais formados no Brasil entre 1985 a 2010¹⁰², somente 5 eram gabinetes minoritários (3 do governo Collor, o último dos governos de FHC e o primeiro dos governos de Lula), e tiveram duração total de 46 meses, de modo que os presidentes brasileiros governaram 85% do tempo com gabinetes majoritários. Ademais, ao contrário dos governadores paulistas que obtiveram êxito no Legislativo, os gabinetes presidenciais minoritários apresentaram-se problemáticos: o presidente Collor sofreu impeachment no Congresso, dirigentes da cúpula do PT foram condenados na justiça pelo mensalão empreendido justamente no início deste governo minoritário de Lula e o gabinete minoritário de FHC sofreu impacto das alianças eleitorais que se formavam (ou se desestabilizavam) em torno da sua sucessão.

Voltando ao caso paulista, observa-se que, antes do governador Serra, o padrão era a formação de gabinetes iniciais minoritários (com apoio legislativo próximo ou abaixo de 30%), seguidos do acréscimo pontual de novos partidos na aliança (Covas I por 19 meses, Covas II por 12 meses e Alckmin por 10 meses), que acabam elevando o apoio legislativo acima de 40%. Sendo que o crescimento da base aliada já pertencente ao gabinete, através da migração partidária após o início de cada mandato parlamentar, contribui substancialmente para o aumento do apoio legislativo, não obstante um novo partido aliado seja somado aos gabinetes, indicando o tamanho das bancadas dos aliados no parlamento quando da sua entrada no gabinete. Já os gabinetes de Serra fogem deste padrão, assegurando apoio legislativo acima de 40% desde o início e durante todo seu mandato.

Finalmente, Amorim Neto destaca que a natureza de um gabinete presidencial também varia de acordo com a forma como os partidos estão neles representados. O argumento do autor é de que os partidos cooperam com os chefes do Executivo quando há benefícios em fazê-lo (promoção de carreiras, acesso a recursos clientelísticos ou implementação de projetos de suas preferências, por exemplo) e, que os representantes

¹⁰² Para fins de comparação, reproduzimos, no Anexo 2, a tabela elaborada por Amorim Neto (2007; p. 134), com perfil partidário dos gabinetes formados na esfera federal (de 1985 a 2006).

destes partidos, para se manterem no gabinete, devem trabalhar para assegurar o apoio do seu partido aos chefes do Executivo, partilhando os recursos clientelistas obtidos com os parlamentares, por exemplo, de modo que, quanto melhor é a representação de um partido no gabinete, mais forte será o apoio ao chefe do Executivo nas votações no parlamento (AMORIM NETO, 2000:504). Assim, uma distribuição equitativa dos postos ministeriais entre os partidos ajudaria a fortalecer o apoio ao chefe do Executivo. A taxa de coalescência, indicador sugerido por Amorim Neto, mede como a distribuição de postos das secretarias é ponderada em face da dispersão de cadeiras dentro do contingente parlamentar controlado pelos partidos que integram o gabinete.

As taxas de coalescência dos gabinetes paulistas variam de 0,45 a 0,83. Quando comparadas às taxas obtidas pelos gabinetes federais, a coalescência dos gabinetes paulistas pode ser considerada alta. Na esfera federal somente um gabinete alcançou coalescência de 0,70 (sendo 7 deles inferiores a 0,50, inclusive de 0,2). Em São Paulo, inversamente, quatro gabinetes apresentam coalescência acima de 0,7 e somente dois são inferiores a 0,50.

Segundo avaliação de Amorim Neto (2000:488), os gabinetes com taxa de coalescência inferior a 0,50 não podem ser classificados como gabinetes de coalizão, como foi o caso dos últimos ministérios nomeados por Sarney e Itamar e todos os de Collor.

Somente dois gabinetes paulistas apresentam coalescência inferior à 0,50 (Alckmin 3 e Serra 3), exatamente os dois únicos gabinetes que possuem mais de 50% de secretários apartidários. A evidente correlação entre a taxa de coalescência e o percentual de apartidários no gabinete é um dos fatores que explica as altas taxas de coalescência paulistas.

A segunda razão é o fato do partido do governador (PSDB) possuir a primeira ou segunda maior bancada parlamentar na Alesp, variando entre 17 e 23 cadeiras, ao mesmo tempo em que concentra a grande maioria das pastas do gabinete sob seu controle. Com exceção do DEM (antigo PFL), todos os demais partidos aliados recebem somente uma única pasta no gabinete, qualquer que seja o número de cadeiras que possuam na Alesp.

Há que se ter cautela na análise da taxa de coalescência, pois ela apresenta um paradoxo: as três maiores taxas de coalescência do período (0,83, 0,80 e 0,75) referem-se aos gabinetes de coalizões minoritárias, que asseguram em torno de 30% de apoio legislativo ou menos, e somente um único partido aliado no gabinete.

De modo que o uso da taxa de coalescência só parece ter sentido em se tratando da análise de gabinetes majoritários, do contrário, se torna pouco efetiva como fator explicativo da coalizão. No caso do estado de São Paulo parece ser mais significativo verificar (e compreender) o tamanho legislativo do gabinete (se majoritário ou minoritário), a concentração das pastas para o partido do governador, bem como a permeabilidade do gabinete aos partidos aliados.

Uma última ressalva do próprio Amorim Neto em relação à proporcionalidade na distribuição das pastas, medida pela taxa de coalescência: o tratamento paritário dado às Secretarias não capta as diferenciações de peso existentes entre as pastas. O índice presume que todos os postos do gabinete possuem o mesmo valor e isto não condiz com a realidade, pois algumas pastas são mais importantes do que outras (o autor destaca o Ministério da Fazenda, no caso da esfera federal, a título exemplificativo)¹⁰³.

Quanto aos resultados em geral, a título comparativo, no estado do Piauí, um caso oposto a São Paulo (em relação ao tamanho do Estado em população e economicamente, do tamanho da bancada na Assembleia Legislativa e com maior variação de partidos no governo do estado), a média de distribuição das pastas aos aliados é de 26%. Os gabinetes piauienses apresentam: 1) relativa concentração de pastas para o partido do governador, independente do seu tamanho legislativo; 2) a maioria dos gabinetes são minoritários; 3) variação na taxa de coalescência dos gabinetes, sendo que oito dos vinte e um gabinetes apresentam o índice inferior a 0,5; 4) variação no percentual de apartidários, ocorrida sempre em oposição à distribuição da cota das pastas dos partidos aliados (MASSONETTO e SANDES, 2012). Estes dados

¹⁰³ Nunes (2009) mediu a taxa de coalescência dos governos do estado de Minas Gerais e Rio Grande do Sul (entre 1999 a 2006), ponderando a medida com o orçamento de cada secretaria, buscando avançar na proposta de Amorim Neto (2000). O autor encontrou maior variação, de 0,37 (Aécio I) até 0,78 (Rigotto II).

sugerem que é possível que o cenário paulista seja mais comum do que singular, mas outras pesquisas devem ser feitas para testar tal hipótese.

3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO: SINTETIZANDO OS ACHADOS

A análise do perfil partidário demonstra que os gabinetes paulistas são minoritários (com raras e breves exceções, e minimamente majoritárias) e, portanto, não correspondem e não são capazes de explicar suficientemente as maiorias forjadas nas votações e o sucesso obtido pelos governadores paulistas, conforme demonstrados no capítulo dois.

Embora a coalescência seja relativamente alta (quando comparada à esfera federal), ela é reflexo da partidarização do gabinete que, por sua vez, é explicada pela concentração das pastas pelo partido do governador, e não pela presença de aliados no gabinete. Ao contrário, a participação dos aliados no gabinete limita-se, via de regra, a uma pasta por partido, mesmo quando estes contribuem com a metade do apoio parlamentar assegurado pelo gabinete.

Mesmo assim, há uma movimentação de aliados nos gabinetes de Covas e uma mudança no padrão, com coalizões mais amplas a partir de 2005, cuja compreensão carece de investigação mais detalhada. Todos os gabinetes recebem novos aliados após sua formação inicial, ampliando o apoio legislativo durante o mandato. O que isto significa? Reação dos governadores diante de dificuldades enfrentadas na Alesp, não captadas através da análise do apoio legislativo, montagem de alianças eleitorais futuras ou alguma outra finalidade?

O aprofundamento qualitativo que se mostrou imprescindível visando à exatidão dos dados quantitativos utilizados neste capítulo passou, em última análise, pela lógica da formação dos gabinetes que, por sua vez, foi capaz de esclarecer aquilo que não fica

aparente apenas pela análise do perfil partidário do gabinete: os motivos que levam à inclusão (e exclusão) de um partido aliado do gabinete¹⁰⁴.

Ou seja, a compreensão da lógica de formação dos gabinetes elucidada os critérios e finalidades buscadas pelos governadores na distribuição das secretarias, esclarecendo, portanto, de que forma e em quais momentos as pastas do gabinete visavam especificamente a construção do apoio legislativo. Em outras palavras, a lógica de formação dos gabinetes permite compreender o peso e o papel das secretarias como variável explicativa das relações entre o Executivo e legislativo. É o tema do capítulo quatro, a seguir.

¹⁰⁴ No Rio Grande do Sul, Carmona (2008, 2009) também encontrou concentração nas pastas do governador e ausência de proporcionalidade na distribuição das pastas conforme o peso legislativo, apesar de haver alianças claramente formadas. O autor destaca que partidos sem cadeiras obtêm pastas no gabinete (caso do DEM, por exemplo) e explica que, no caso em análise, a aliança não fora determinada pela busca do governo em ampliar representativamente sua base na Assembleia, mas sim pelo aspecto ideológico e de integração federal-regional (CARMONA, 2008; 2009).

4. O QUE UNE OS PARTIDOS NAS COALIZÇÕES PAULISTAS

O objetivo deste capítulo é compreender como são construídas as coalizções no estado de São Paulo.

Da constatação de que os gabinetes paulistas não explicam a totalidade do apoio legislativo obtido pelo Executivo, conforme se depreende dos resultados apresentados nos capítulos 2 e 3, supõe-se haver no estado de São Paulo dois processos distintos, embora correlacionados, de formação de maioria: a coalizção de governo (apoio na Alesp assegurado pelo gabinete) e a coalizção legislativa (totalidade de apoio obtido pelo Executivo na Alesp, necessariamente igual ou maior do que a coalizção de governo).

Partindo deste pressuposto, este capítulo investiga:

- a) a lógica de formação de gabinetes, também denominada de coalizção de governo;
- b) a lógica de construção da maioria legislativa na Alesp, também denominada de coalizção legislativa.

Para compreender o processo de construção das coalizções, optou-se pela reconstituição histórica dos fatos, especificamente: das alianças eleitorais, da formação do governo (em particular, dos gabinetes) e da construção da maioria na Alesp.

A dependência da trajetória lhes condicionando as ações é relevante para compreender em quais bases se assentavam as relações entre executivo e legislativo em cada momento histórico. Assim, a pesquisa contextualiza a trajetória política, as alianças e os resultados eleitorais que (re)posicionam os atores políticos e suas decisões, tanto de aliados quanto correligionários que participam (ou não) dos gabinetes paulistas, permitindo vislumbrar os padrões e as mudanças que vão se configurando ao longo do tempo e que impactam, de diversas maneiras e medidas, na construção das coalizções.

Em relação à coalizção do governo, pretende-se expandir e aprofundar a análise do processo de formação dos gabinetes, para esclarecer as questões suscitadas pela análise do perfil partidário dos gabinetes (capítulo 3): quando e em que medida os gabinetes são utilizados para forjar maiorias na Alesp; por que os partidos entram e saem dos gabinetes; por que o número de partidos no gabinete é ampliado a partir de

2005; o que explica a diferença de padrões encontrados nos gabinetes dos diferentes governadores tucanos. São algumas das questões que o capítulo se propõe a investigar.

A formação dos gabinetes é reconstituída a partir da identificação de cada Secretário selecionado para o gabinete (histórico partidário e profissional, com ênfase na carreira política), tanto no início quanto alterações no decorrer do mandato¹⁰⁵; dos contextos nos quais os acordos e decisões para a formação do governo foram tomados; da origem, das redes de relacionamento e do posicionamento dos atores políticos principais e coadjuvantes (especialmente, secretários e líderes partidários), suas forças e recursos disponíveis e as circunstâncias que delimitaram suas ações ou que lhes abriram janelas de oportunidades, reduzindo ou expandindo seu poder de barganha ou de seu partido político.

A formação da maioria na Alesp é reconstituída a partir da análise das alianças eleitorais (com ênfase nas coligações eleitorais e apoios informais de segundo turno) e da formação do gabinete, com ênfase em momentos decisivos ou conjunturas críticas enfrentadas pelos governadores para a construção e gestão do apoio legislativo na Alesp, apresentando evidências da lógica eleitoral que move os partidos e atores políticos, do comportamento governista dos parlamentares, das moedas utilizadas pelos governadores para obter um apoio sólido da Alesp e do predomínio do Executivo paulista, superior à esfera federal em relação ao Congresso.

A reconstituição histórica é levada a cabo através do levantamento das notícias na imprensa¹⁰⁶ e entrevistas¹⁰⁷ com atores políticos estratégicos, complementado com

¹⁰⁵ Os dados sobre o critério de seleção e as redes de cada secretário, que levam a algumas das conclusões desta tese, foram retirados do capítulo para dar fluidez ao texto e mantidos em banco de dados disponível para consulta no sítio do Cepesp/FGV: <http://cepesp.fgv.br/pt-br/publicacoes-pesquisa/107>.

¹⁰⁶ Para levantamento na imprensa foi adotada a busca de notícias por termos específicos em determinados períodos: a) pelo nome de cada Secretário, na Folha de São Paulo pelo período de 3 meses antes e 3 meses após sua nomeação para o gabinete, além da pesquisa aleatória complementar na web sem data; b) pelo sobrenome mais famoso de cada governador (Covas, Alckmin e Serra), na Folha de São Paulo, de 01 de janeiro a 31 de dezembro de cada um dos 8 anos eleitorais englobados no período da análise (inclusive das eleições municipais), mais 6 meses subsequentes findo o ano eleitoral; c) pelo termo “Assembléia Legislativa”, na Folha de São Paulo, de 01/01/1995 a 31/12/2010. O primeiro filtro foi realizado pelo título de cada notícia relacionada pelas respectivas buscas. O segundo filtro deu-se após a leitura de todas as notícias filtradas, mediante seleção, organização e análise das informações contidas nas notícias. Dúvidas oriundas desta análise foram sanadas com pesquisa complementar livre na web, ou pela literatura e entrevistas já realizadas. A opção pela Folha de São Paulo deu-se

apoio de literatura, em especial biografias publicadas com depoimentos de integrantes dos governos paulistas.

Cumpra destacar aqui as limitações e vieses desta escolha metodológica. Como uma parte dos acordos políticos costuma ser realizada de forma privada entre os interessados, a Tese reconstitui somente a parcela do processo político que se tornou pública ou que foi possível desvendar. Há que se considerar também, a possibilidade (em tese) de parcialidade dos depoimentos colhidos nas entrevistas e do viés de seleção da imprensa, especialmente na escolha do que torna público, por exemplo¹⁰⁸. O capítulo apresenta, portanto, a história ‘descrita’ pelos atores políticos, e não necessariamente e nem por inteiro, a história como de fato ocorreu.

Mesmo limitada, tem sua validade ao revelar tendências que iluminam ou confirmam as hipóteses e os argumentos da literatura e que são, por vezes, reconhecidas de forma unânime pelos participantes do processo político, bem como revela padrões consolidados e quantificáveis.

Este capítulo está dividido em 7 seções. A primeira seção, preliminar, delimita o objeto de estudo principal, os gabinetes, entendido como o conjunto de secretarias estaduais cujo preenchimento e distribuição aos partidos são investigados.

exclusivamente por critério operacional: por disponibilizar a busca pelo site das notícias publicadas em jornal impresso, por termos e datas específicos. Vale esclarecer que, para facilitar a consulta, as referências oriundas da consulta à imprensa encontram-se no item específico (Referências – artigos de jornal), primeiramente as de autoria conhecida, seguida dos editoriais ou notícias sem autoria, ambas separadas das demais referências bibliográficas ao final desta tese. No corpo do texto, as referências retiradas de artigos de jornal seguem o padrão das demais, porém, destacadas em itálico.

¹⁰⁷ Foram realizadas 27 entrevistas, entre 2011 e 2013, com atores políticos ocupantes de diferentes cargos do Executivo e do Legislativo, em diferentes períodos da análise, sendo: 7 secretários (2 aliados); 6 deputados (3 da oposição); 3 assessores parlamentares (1 oposição); 7 servidores da Alesp; 6 assessores/servidores do Executivo; 2 presidentes e 1 servidor Adm Indireta; 1 especialista em política. Em relação aos períodos, foram ouvidos especificamente: Covas (3); Alckmin (3); Serra (3), período completo (13); a partir Alckmin (5). Aproveito para agradecer à Sérgio Praça e Thiago Belmar por compartilharem a transcrição de 10 entrevistas, realizadas por ambos em 2011, com deputados e servidores da Alesp, que contribuíram para esclarecer ou corroborar questões analisadas nesta tese. Para garantir maior liberdade de expressão, foi acordado o sigilo na identidade dos entrevistados, motivo pelo qual, quando referenciados diretamente no texto da tese, são identificados somente por numeração sequencial.

¹⁰⁸ A triagem das matérias na imprensa detectou uma queda substancial de notícias acerca das alianças e dos acordos políticos a partir de 2001 e, mais intensamente a partir 2006/2007.

As quatro seções seguintes são dedicadas à reconstituição histórica da formação dos gabinetes e da maioria legislativa nos governos Covas I (1995 a 1998), Covas II (1999 a 2002), Alckmin (2003 a 2006) e Serra (2007 a 2010), respectivamente.

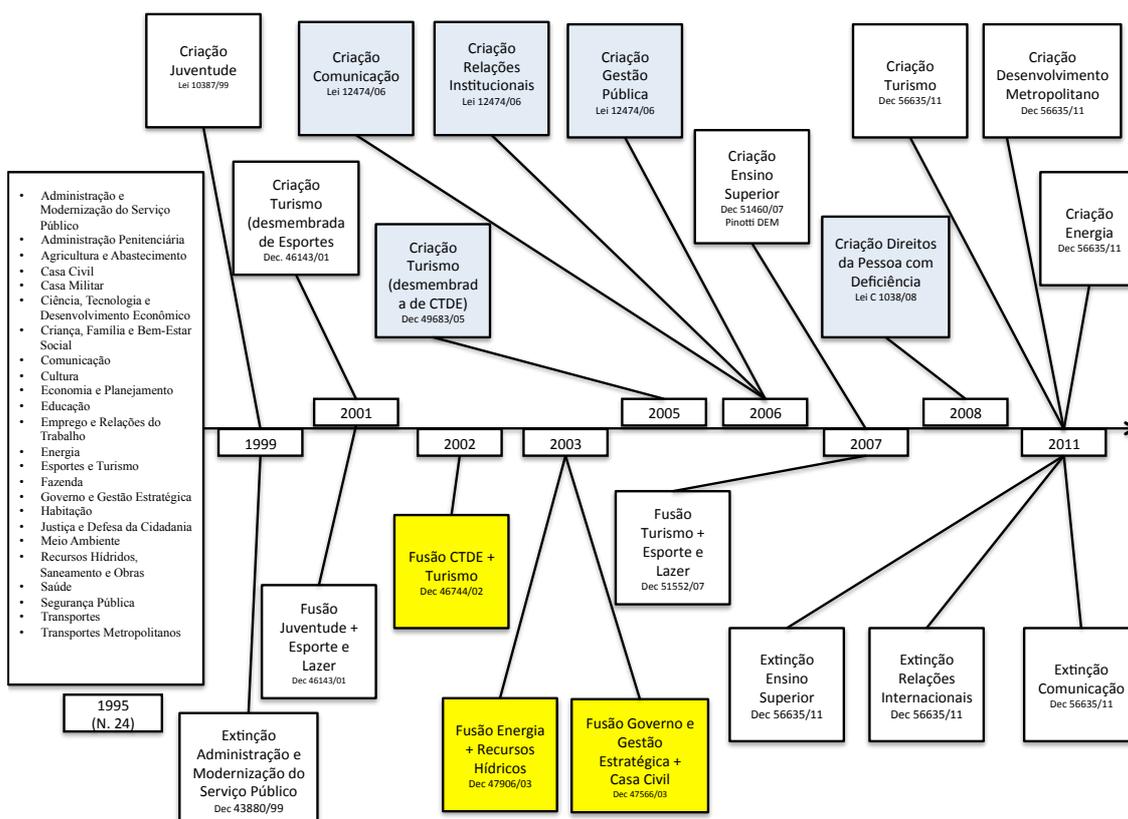
Finalmente, as duas últimas seções sintetizam os achados, procurando responder o que une os partidos na coalizão de governo e na coalizão legislativa, destacando os padrões e as diferenças verificadas na construção das coalizões por cada governador.

4.1. APRESENTAÇÃO DAS SECRETARIAS PAULISTAS

As secretarias estaduais que compõem os gabinetes, objeto central desta tese, integram a administração direta do estado de São Paulo¹⁰⁹. Os titulares das secretarias são nomeados pelo governador e a ele subordinam-se, respondem pelos órgãos vinculados às suas respectivas pastas, dentre os quais as entidades da administração indireta (autarquias, fundações e empresas públicas), embora estas tenham personalidade jurídica, patrimônio, autonomia administrativa e, na maioria dos casos, orçamento próprios (MEIRELES, 1979).

De 1995 a 2010, o número de secretarias variou entre 21 a 25 pastas, tendo sido nomeados 136 Secretários. A Figura 2 a seguir, apresenta o conjunto de Secretarias e as alterações sofridas no decorrer do período analisado.

Figura 2. Reformas nas secretarias do gabinete (1995-2011)



Legenda:

¹⁰⁹ O Anexo 3 traz a evolução da Administração Pública Paulista, resgatando a origem da estrutura herdada pelo governador Mario Covas em 1995.

* acima da linha do tempo encontram-se as alterações que implicam aumento de pastas, mas não necessariamente afetam a totalidade das pastas

* azul – alteração que implica aumento na totalidade das pastas, naquele momento

* abaixo da linha do tempo encontram-se as alterações que implicam redução de pastas, mas não necessariamente afetam a totalidade das pastas

* amarelo – alteração que implica redução na totalidade das pastas, naquele momento

Fonte: elaboração própria (dados: livro ata posse + ofícios secretarias + diário oficial + internet), inspirada na linha do tempo semelhante para prefeitura de São Paulo, elaborada por Joice Garcia (2013).

A trajetória das secretarias (criação, extinção, fusão, desmembramento ou alteração de nomenclatura) importa, nesta pesquisa, quando a modificação tem por finalidade o atendimento de demandas políticas.

A reconstituição histórica da formação do gabinetes (conforme reproduzida adiante) deparou-se com os seguintes padrões nas reformas e nos usos da administração pública paulista:

- a) a utilização das secretarias (e cargos a ela vinculados) para atender demandas políticas dificulta, segundo membros da própria cúpula do governo, a implementação de uma reforma administrativa guiada por critérios de racionalização da máquina pública;
- b) a maioria das reformas de gabinete é, segundo também os integrantes do núcleo central do poder, feita para atender demandas de partidários ou aliados;
- c) a exigência de lei para criar e extinguir secretarias e cargos, e a inevitável negociação política em torno do ato, incentiva os governadores a utilizarem-se dos expedientes, mediante decreto administrativo, de fusão, desmembramento e alteração de nomenclatura, com as consequentes transferências de atribuições, recursos matérias e, o mais importante politicamente, cargos;
- d) geralmente tais expedientes são adotados para permitir o atendimento de aliados ou correligionários e, por conseguinte, as pastas consideradas menos relevantes (por uma combinação de critérios, em especial, pela área e alcance da política pública e orçamento da pasta e/ou dos órgãos da administração indireta a ela vinculados), são os alvos mais frequentes das reformas.

Raramente as mudanças nas pastas do gabinete guardam relação com reformas administrativas, com a busca de adequação ou inovação de concepções do aparato ou redesenho de setores (ENTREVISTADOS N. 14, 17 e 22). Os secretários de Governo e

Gestão Estratégica de Covas explicam porque a reforma administrativa formulada no primeiro mandato deste governador não saiu do papel:

“[a reforma] previa a redução das 23 Secretarias a 11 e a criação de um grande gabinete em torno do governador, alterava a estrutura e a forma de governar; era uma verdadeira reforma institucional. Mas, antes que conseguisse o consenso dentro do próprio governo, um secretário vazou para os jornais; Covas ficou bravo e não mandou para a Assembleia”. (NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:169).

“Mais adiante, não pudemos retomar a reforma porque o governador Covas começou a mandar para a Assembleia Legislativa projetos de lei de importância estratégica como, por exemplo, todo o projeto de privatização. Como a base parlamentar era confiável, mas instável, porque Mario não fazia concessões, não era possível enviar à Assembleia um ambicioso projeto de desestatização, que virava o governo de cabeça para baixo, e ao mesmo tempo enviar projetos de reforma administrativa; ali houve uma escolha estratégica. Pessoalmente, eu preferiria que a reforma tivesse marchado, porque teríamos agora um estado mais ágil, mais formulador, menos atrapalhado, menos burocrático”. (ANGARITA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:142/143). “Estava tudo preparado para que isso fosse feito no segundo mandato; Covas ganhou, mas sua doença tornou difícil tratar de um assunto desta complexidade”. (NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:170).

Os três governadores desta análise prometeram, no início de cada gestão, reduzir a administração direta, mas somente Alckmin cumpriu a promessa, e de forma relativa. A extinção da Secretaria de Energia, por exemplo, que perdera finalidade e razão de existir após a privatização ocorrida no setor, foi anunciada por Covas em 1998 mas só foi levada a cabo em 2003, mediante a fusão com outra pasta, de modo que a grande parte dos cargos foi transferida para a pasta remanescente, não significando total extinção da estrutura.

Na grande maioria, as reformas têm motivações vinculadas à necessidades política¹¹⁰: “*a cada formação de governo ocorrem novas aglutinações e remanejamento de órgãos para atender a demandas de correligionários e de alianças políticas* (entrevistado n. 14). “*A reforma de início de ano é sempre política, chama-se lotear*” (ENTREVISTADO n. 13).

¹¹⁰ Da amostra desta pesquisa, somente quatro ocorrências tiveram finalidade administrativa, a extinção da Secretaria de Administração e Modernização dos Serviços Públicos por Covas e as três fusões operacionalizadas por Alckmin em 2002 (CTDE + Turismo) e 2003 (Energia + Recursos Hídricos e Governo + Casa Civil).

Segundo North (1990), o formato que as organizações adquirem, juntamente com as suas estratégias, são construídos como uma função dos constrangimentos e dos incentivos impostos pela estrutura institucional. De fato, no caso em questão, a criação e extinção de Secretarias depende de lei ordinária aprovada pela Alesp¹¹¹. Já as fusões, os desmembramentos e alteração de nomenclatura – que implicam na transferência e remanejamento de cargos e atribuições entre as secretarias – podem ser realizados mediante decreto expedido pelo governador. Assim, em razão da limitação legal e dos custos de negociação, novas pastas são criadas somente em último caso, geralmente quando os governadores necessitam de cargos de secretários e adjuntos, juntamente com inclusão de 30 a 60 os cargos comissionados que acompanham a criação de uma secretaria.

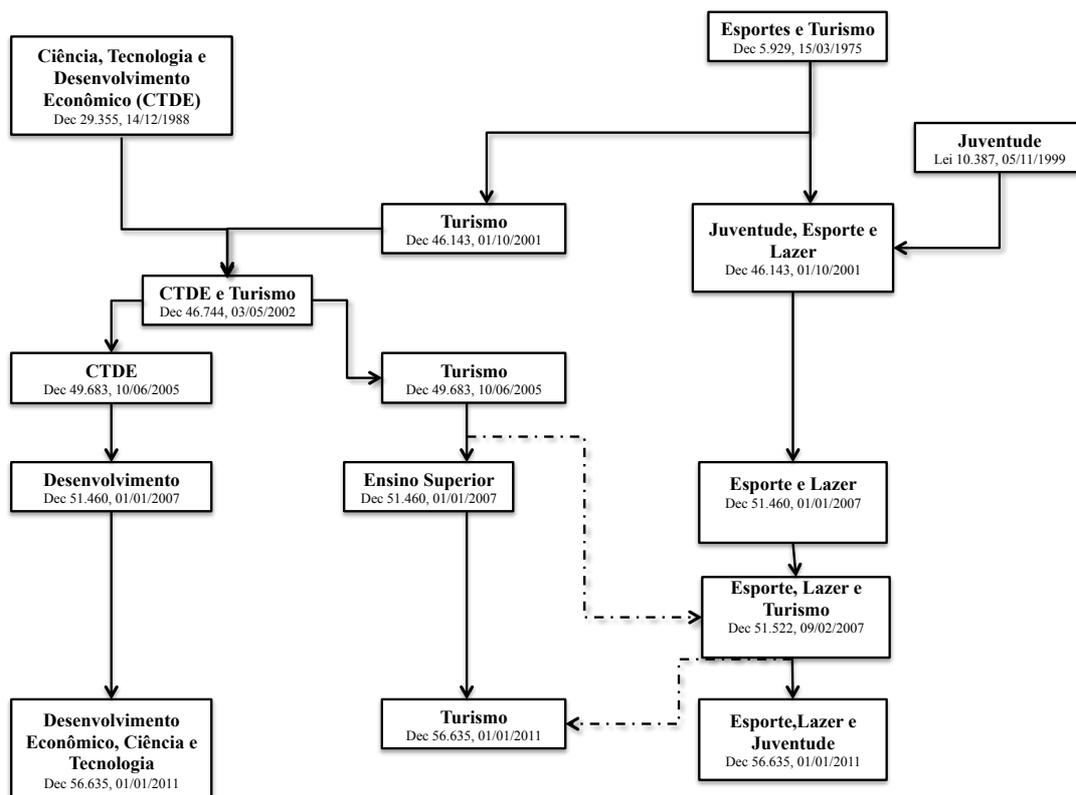
Covas e Alckmin, o primeiro porque resistia à ceder espaço aos aliados e o segundo considerado ‘mais econômico’, trabalharam mais com o remanejamento. Já Serra, que aumentou a coalizão de governo, criou, mediante lei ordinária, quatro novas secretarias, além de dois remanejamentos, todos para atender demandas de sua base política (ENTREVISTADO 12).

Há Secretarias ‘coringas’, cuja semelhança do público usuário dos serviços públicos prestados por elas e/ou a menor relevância atribuída a tais políticas públicas (por conseguinte, baixo orçamento), facilitam arranjos, com transferências de quadros inteiros, sem grandes problemas. São estas as pastas, de menor relevância, frequentemente concedidas a aliados e por isso demandam ajustes com frequência¹¹². A trajetória das Secretarias de Turismo e de Esportes e Lazer, respectivamente envolvidas em quatro e três das sete ocasiões nas quais o recurso fora utilizado – ilustram o argumento, conforme se depreende da Figura 3 a seguir

¹¹¹ Antes de 1988, o artigo 89 da Lei 9.717 de 1967 garantia ao executivo total discricionariedade nas reformas administrativas, que podiam ser aprovadas mediante decreto, desde que não implicassem em aumento de despesa. A CF de 1988 passa a exigir lei ordinária para a criação de secretarias, órgãos e cargos na administração direta e indireta. O artigo 47 da Constituição do Estado de SP atribui ao governador o poder de: inciso XIX - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

¹¹² A questão da relevância das pastas é abordada no capítulo 5.

Figura 3 - Fluxograma de Alterações nas Secretarias



Fonte: elaboração própria¹¹³.

Finalmente, as alterações de nomenclatura das pastas podem ocorrer em razão de mudanças na concepção da política pública ou pela evolução do objeto (caso do Decreto 42826/1998, que reorganiza a estrutura e altera a nomenclatura da Secretaria da Criança Família e Bem estar Social para Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social), ou podem caracterizar manobras jurídicas realizadas para aproveitar a estrutura de cargos da pasta ‘anterior’ e evitar a criação de novas Secretarias, a exemplo do Decreto 51.460/2007 que, na prática, transforma a Secretaria do Turismo em Secretaria do Ensino Superior.

¹¹³ Elaboração própria (ponto de partida para o mapeamento dos gabinetes, a delimitação da estrutura das secretarias foi realizada com base em documentos e informações fornecidas diretamente pelo Governo do Estado de São Paulo especificamente para esta pesquisa, mais legislação), entre 2011 e 2012. Em 2013, Fundap lançou fluxograma semelhante para todos os órgãos da administração direta e indireta, disponível no sitio www.fundap.sp.gov.br.

4.2. COALIZÕES NO GOVERNO COVAS I (1995 A 1998)

a) Mario Covas e a fundação do PSDB

A fundação do PSDB, no final da década de 1980, e o início dos governos tucanos no estado de São Paulo misturam-se à trajetória do político Mário Covas Junior e explicitam padrões decisórios que impactam também a formação dos governos paulistas (e que podem guardar semelhanças com a dinâmica política em outros estados ou esferas da federação): a disputa interna por cargos - tanto pelas vagas para os cargos eletivos, quanto na composição do governo – costuma ser mais intensa e difícil de equacionar do que as demandas de aliados¹¹⁴.

Com frequência, as disputas internas são decididas pelo critério da relevância e/ou força dos atores políticos concorrentes. Em primeiro plano, há uma hierarquia tácita entre os candidatos, definida por um misto de peso/relevância política e antiguidade, que legitima determinados atores políticos como sucessores ou ‘ocupantes naturais’ das principais vagas, e que geralmente coincidem com os integrantes da cúpula do partido, os principais líderes partidários em cada momento histórico. À época da criação do PSDB:

“Covas e Montoro eram indiscutivelmente os líderes de maior visibilidade; Montoro tinha sido governador do estado e Covas prefeito de São Paulo. Mais ligado a Montoro, Fernando Henrique, com importância crescente desde sua candidatura a prefeito de São Paulo em 1985 e depois à presidência da República. Num patamar abaixo, vinham José Serra, Paulo Renato, Sergio Motta” (NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:155).

Em segundo plano, não raro, concorrentes se antecipam, articulam e conseguem ‘furar esta fila’. Orestes Quécia é um exemplo. Vinha ocupando um segundo patamar na escala sucessória do PMDB mas, numa jogada estratégica, antecipou-se à Mario Covas¹¹⁵, tomando seu lugar. Em 1982, ameaçou concorrer à vaga de governador e obteve, numa composição, a vaga de Vice, reservada à Covas. Nas eleição seguinte, em 1986, sucedeu Franco Montoro no governo do estado, vaga que pretensamente estava

¹¹⁴ O Secretário de Governo e Gestão Estratégica de Covas disse, sobre a distribuição dos gabinetes: “*Em alguns momentos, a briga interna era até maior do que contra os adversários*” (NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:155).

¹¹⁵ Doravante denominado Covas.

reservada à Covas. Fernando Henrique Cardoso¹¹⁶, por motivos outros, também acabaria tomando a vaga ‘natural’ à presidente da república de Covas, em 1994.

O excesso de lideranças fortes no PMDB em São Paulo, particularmente a ascensão de Orestes Quércia, foi inclusive um dos motivos, senão o decisivo, que levou a criação do PSDB¹¹⁷.

A fala atribuída à Covas, em reunião com a cúpula do PMDB em 1988, quando ponderava se deixaria o partido para fundar o PSDB, exemplifica a lógica das ‘sucessões naturais’¹¹⁸:

“Esta é a minha vez de ser governador de São Paulo. Na primeira, Quércia quis brigar com Montoro mas não adiantou, porque era a vez do Montoro; na segunda, eu quis brigar com Quércia mas não adiantou, era a vez Quércia. Agora é a minha vez. E se for candidato, eu ganho” (COVAS *apud* SIMON *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:25/26).

Uma das consequências do predomínio dos líderes partidários que mais interessa para esta tese: são estas figuras de relevo que comandam (ou disputam) as decisões para

¹¹⁶ Doravante denominado FHC.

¹¹⁷ Segundo Roma (2002), a criação do PSDB consolidou-se em torno de quatro principais motivações: discordância substantiva de facções do PMDB em torno de alguns assuntos constituintes; o predomínio do grupo político de Orestes Quércia no PMDB paulista, à custa da exclusão de outras figuras importantes do partido; a candidatura de João Leiva do PMDB à prefeitura de São Paulo, em aliança com forças conservadoras e a abertura de um mercado de eleitores de centro descontentes com o governo federal.

¹¹⁸ Um adendo. Como consequência das ‘sucessões naturais’, raramente os candidatos são escolhidos democraticamente nas convenções partidárias que, tão somente formalizam os acordos firmados pelos caciques do partido. A centralização do poder nos líderes partidários também é uma das causas de dois outros fenômenos observados nesta Tese: a baixa profissionalização dos partidos e a dificuldade que muitos partidos enfrentam em diversas eleições diante da ausência de ‘nomes fortes’ para lançarem como candidatos. Quanto maior a profissionalização do partido e quanto mais nomes fortes existem nele, mais descentralizado se torna o poder. Os líderes partidários não desejam perder poder. O depoimento de FHC, sobre o início dos trabalhos da Assembleia Constituinte, exemplifica o argumento: “[...] houve muita pressão para o Mario [Covas] não ser o líder do partido [PMDB] na Constituinte. Muita ciúmeira, sobretudo com relação a um senador que vinha com aquela quantidade de votos. O próprio Ulysses Guimarães, presidente nacional do PMDB e eleito presidente da Assembleia Nacional Constituinte, não gostaria muito de entregar a liderança a alguém que não fosse ligado a ele. Pimenta da Veiga e eu éramos ligados a Ulysses, mas o Mario nunca foi tanto, porque já tinha mais presença política anterior, e, então, havia uma certa rivalidade entre os dois. Mario era um competidor em potencial.” FHC continua, dizendo sobre Covas e José Richa “Os dois foram responsáveis pela escolha de Bernardo Cabral como relator da Constituinte, no meu lugar ou de Pimenta da Veiga. Aí, a mesma reação que se aplicava ao Mario aplicou-se a mim: por que permitir o crescimento de uma liderança? Então, fui cortado.” (CARDOSO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:38/39).

composição das alianças, sejam elas eleitorais, para composição do governo ou para formação de maiorias na Alesp e, em específico, influenciam com sugestões de nomes para preenchimento dos cargos, especialmente para a montagem dos gabinetes¹¹⁹. Tal dinâmica foi observada empiricamente também no caso dos aliados e na esfera federal.

Lidar com as demandas internas dos principais líderes partidários do PSDB foi uma preocupação presente já durante a campanha de 1994 que elegeu Covas governador: *“O PSDB paulista tinha muitas pessoas ilustres, letradas, inteligentes, e cada uma liderava um grupo dentro do partido: Montoro, Serra, Fernando Henrique, Sergio Motta, todos caciques”* (ANGARITA in FERREIRA e SARMENTO, 2003:135).

b) As eleições de 1994

Em 1994, o ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (PSDB) implantou o Plano Real, obtendo sucesso na tão aguardada estabilização monetária, que o projetou à candidato natural à presidência, pelo PSDB¹²⁰. Mario Covas concorreu ao governo do estado de São Paulo, vencendo o pré candidato José Serra (PSDB)¹²¹, que negociou sua desistência em troca da vaga ao Senado, para o qual foi eleito.

Na esfera federal, o PSDB coligou-se ao PTB e PFL, cedendo a vice presidência à Marco Maciel (PFL), visando garantir votos onde não possuía força política, especialmente no Nordeste do país. FHC foi criticado, inclusive pelos próprios colegas de partido (Sérgio Motta, Serra e Covas), em razão das divergências ideológicas entre PSDB e PFL, que compusera a base governista durante a ditadura militar.

À princípio, Mario Covas resistiu à aliança com o PFL (TOLEDO in

¹¹⁹ A título exemplificativo, FHC afirma que, no racha do PMDB em 1986 que deu a vaga de candidato à governador para Quércia: *“Montoro e Mario (Covas) aceitaram participar do governo Quércia, indicando secretários, eu não aceitei; não fiz uma única indicação sequer.”* (CARDOSO in FERREIRA e SARMENTO, 2003:38). O assessor de Covas confirma: *“Com a vitória de Quércia para governador, foi oferecida a Covas a indicação de dois secretários; ele sugeriu Getúlio Hanashiro para os Negócios Extraordinários e Antônio Arnaldo Queirós e Silva para o Abastecimento”* (MALUFE in FERREIRA e SARMENTO, 2003:229).

¹²⁰ Pedro Simon disse que, antes, quando o presidente Itamar Franco oferecera o ministério para o PSDB, cogitara-se o nome de Covas, mas ele recusara por ser ‘a vez’ de FHC. Covas teria dito: *“Não, não; Fernando Henrique é a nossa indicação.”* (Fala atribuída a Covas por SIMON in FERREIRA e SARMENTO, 2003:29)

¹²¹ Doravante denominado de Serra.

FERREIRA e SARMENTO, 2003:85), mas acabou cedendo e a coligação paulista teve o partido como único aliado. Covas recusou-se, porém, a entregar o posto de vice governador ao PFL (pretendido pelo ex-ministro da Agricultura Antônio Cabrera, então presidente estadual do partido e pré-candidato ao governo), restringindo a participação do coligado à uma vaga ao Senado, com João Leite (PFL) e, posteriormente, às Secretarias e aos cargos na administração indireta. Para a vaga de vice governador, Covas escolheu o tucano Geraldo Alckmin¹²².

Em agosto de 1994, a cúpula do PTB paulista rompeu com o governo de Luiz Antonio Fleury Filho e com o candidato peemedebista Barros Munhoz e, seguindo a coligação nacional, anunciou a adesão do partido à candidatura de Covas (*NARDI, 1994*). Durante o anúncio da adesão, Covas disse que os partidos que o apoiavam, PFL e PTB, teriam representantes em seu secretariado (*DEPUTADOS [...], 1994*).

Um fato merece destaque porque evidencia o perfil do apoio legislativo recebido pelos governadores paulistas: a adesão da executiva do PTB não foi acompanhada por deputados e prefeitos do partido. Ao contrário, o líder do PTB na Assembleia Legislativa, Campos Machado, elaborou documento em repúdio à adesão do PTB à Covas, declarando o apoio ao candidato do PMDB, e articulou a assinatura de nove dos doze deputados estaduais do PTB. Machado acusou de oportunista a decisão da executiva do PTB, que não refletia o desejo das bases do partido. Já o presidente do partido à época afirmou que o documento da bancada era uma formalidade de alguns deputados para manterem as *benesses* que recebiam do governo (*DEPUTADOS [...], 1994*). De fato, a partir de meados de 1995, Campos Machado se manteria na situação, tornando-se um dos principais aliados dos governos Covas, Alckmin e Serra, sucessivamente, mediante troca por cargos no governo.

Além do PTB, Covas conquistou no segundo turno apoio entre os maiores partidos no Estado, entre eles o PT¹²³, o PPR, e parte do PMDB¹²⁴. A imprensa sugeriu

¹²² Doravante denominado de Alckmin.

¹²³ Mesmo repudiando a aliança do PSDB com o PFL e PTB e criticando a aproximação de Covas com Paulo Maluf (PPR), o PT recomendou o voto em Covas, justificando que tratava-se de voto de exclusão, contra Rossi. O PT declarou que não pretendia participar do futuro governo e ficaria na oposição (*DIRCEU, 1994*), e negociou com Covas uma pauta de cinco pontos: a transparência no processo de

que a razão para o apoio do PMDB era que estava no governo paulista desde 1983, ocupava cerca de 3.000 cargos de confiança e gostaria de manter pelo menos parte desses cargos sob seu domínio (NERI, 1994b). A bancada estadual eleita pelo PMDB, de 23 deputados, era fundamental para Covas evitar dificuldades na Assembleia Legislativa. O PSB e o PL também apoiaram Covas (MARTINS, 1994). Só ficaram fora da grande coalisão em apoio à Covas a esquerda, a direita malufista e o quercismo (BRESSER-PEREIRA, 1994).

Os aliados eleitorais são relevantes porque tendem a receber prioridade na composição do gabinete e os apoios concedidos durante a campanha geralmente são reproduzidos no parlamento. Neste caso, a expectativa era obter o apoio na Alesp do PTB, PPR, PSB, PL e parte do PMDB, rachado após a derrota de Fleury (MARTINS, 1994; NERI, 1994b), já que o PT permaneceu na oposição (DIRCEU, 1994).

Já o programa de governo foi decisivo em dois aspectos em 1994: serviu para harmonizar os líderes do partido, agregando os diferentes grupos e vertentes internas e mobilizando a militância partidária (FARIAS; NOGUEIRA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003); e foi o principal fornecedor de Secretários para o gabinete inicial de Covas¹²⁵. Com efeito, metade do secretariado de Covas foi escolhido dentre os integrantes desta equipe de elaboração do programa do governo, majoritariamente composta pela elite universitária paulista.

c) O gabinete inicial

privatização, não-discriminação dos prefeitos do PT, fortalecimento da Assembleia Legislativa, respeito aos movimentos sociais e melhoria dos serviços públicos, como saúde e educação (NERI, 1994).

¹²⁴ O PMDB paulista estava rachado em 3 correntes: o deputado federal Alberto Goldman e João Leiva, presidente interino do PMDB-SP e deputado estadual, mergulharam mais profundamente na campanha de Covas; outros quercistas, como Wagner Rossi, deram a Covas um apoio considerado titubeante no QG dos "tucanos", e o próprio Quércia ficou discretamente com Rossi (ROSSI, 1994). Fleury tentou condicionar seu apoio à garantia de que não haveria investigação sobre seu governo. Sem êxito, permaneceu neutro, mas declarou voto em Covas na véspera da eleição (AMARAL, 1994).

¹²⁵ Angarita, coordenador do programa e posteriormente Secretário de Governo e Gestão Estratégica explica que, organizado em 26 grupos setoriais, com 3 coordenadores em cada grupo, escolhidos cuidadosamente de modo a dar espaço a todas as facções tucanas, o programa de governo diluiu as especulações em torno do secretariado: "Assim, com mais de 90 postos a preencher, o comandante do programa, que era eu, podia atender aos caciques; essa foi a solução política encontrada" (ANGARITA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:135).

Em 1994, as portas da presidência da república e de quatro governos estaduais (SP, RJ, MG e CE) foram abertas ao PSDB pelo Plano Real, e o domínio destas máquinas públicas viabilizaram o crescimento e a consolidação do partido, aumentando o peso político dos principais líderes do PSDB no cenário nacional. Covas foi eleito governador do estado de São Paulo, com Alckmin como seu vice¹²⁶.

Para a montagem do governo, Covas chamou à sua casa Angarita e seus amigos Marcio Garcia e Luís Sérgio e abriu a discussão:

“E agora? Como é que se faz esse governo?” Angarita respondeu: “você possui três fontes de nomes para montar seu governo. Primeiro, seus engenheiros [POLI-USP]; há alguns de grande valor profissional em SP. Segundo, seus amigos da Fundação [EAESP-FGV], professores que você conhece. Terceiro, o grupo do programa de governo” (ANGARITA e NOGUEIRA FILHO in MARTINS, 2011:253).

Covas montou um gabinete de técnicos, tucanos ou simpatizantes (12 já filiados, 6 filiaram-se no exercício do cargo e 3 não tiveram partido identificado), no comando de 22 secretarias do governo do estado de São Paulo¹²⁷. Sendo que doze secretários foram escolhidos dentre os 93 coordenadores que havia participado da elaboração do programa de governo de Covas: André—Franco Montoro Filho (Economia e Planejamento), Antonio Angarita Ferreira da Silva (Governo e Gestão Estratégica), Belizário Santos Junior (Justiça e Defesa da Cidadania), Cláudio Senna Frederico (Transportes Metropolitanos), David Zylbersztajn (Energia)¹²⁸, Emerson Kapaz (Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico), José Afonso da Silva (Segurança Pública), Marta Godinho (Criança, Família e Bem-Estar Social), Miguel Reale Jr. (Administração e Modernização do Serviço Público), Rose Neubauer (Educação), Sérgio Barbour (Esportes e Turismo) e Yoshiaki Nakano (Fazenda). Mais tarde,

¹²⁶ Covas venceu, no segundo turno, Francisco Rossi, candidato do PDT coligado com PV e PRP.

¹²⁷ Muitos dos nomes do PSDB que foram cotados mas não inclusos no gabinete nesta ocasião, acabaram aproveitados como Secretários adjuntos, no segundo escalão, na administração indireta ou mesmo no governo federal. Além disso, alguns dos coordenadores do programa de governo de Covas viriam a se tornar Secretário no seu segundo governo (1998 a 2001) ou nos futuros governos do PSDB (Alckmin em 2003 ou Serra em 2007).

¹²⁸ Recebeu apoio público de professores Escola Politécnica da USP, atestando sua competência para o cargo, em resposta à polêmica decorrente de ser genro de FHC (ALÉM DE GENRO, 1994).

Francisco Graziano se juntaria ao grupo e o mesmo ocorreria com outros colaboradores do programa no mandato seguinte de Covas, como se verá adiante¹²⁹.

Dentre os demais 9 secretários, 3 eram amigos pessoais ou integrantes da rede de amigos pessoais de Covas (Plínio Assmann/ Transportes; Hugo Rosa/Recursos Hídricos, Saneamento e Obras e Alexandre Machado/Comunicação); 2 havia trabalhado com Covas anteriormente quando fora Prefeito de São Paulo (José da Silva Guedes/ Saúde e Marcos Ribeiro Mendonça/Cultura; e 2 eram deputados tucanos, um estadual (Marcos Mendonça) e outro federal (Fábio José Feldmann/Meio Ambiente).

Vale destacar outro desafio inusitado diante da vitória de Covas, concomitante à de FHC para presidência da república: uma enormidade de cargos a serem preenchidos e uma equipe comum a ser compartilhada. Pelo menos dez tucanos cotados para o primeiro escalão havia trabalhado nas duas campanhas¹³⁰. FHC teve precedência na escolha (*NERI, 1994d;f;g; NERI ET AL, 1994*) e foi consultado por Covas para a escolha de nomes para as secretarias da Fazenda, Habitação, Saúde, Segurança e Energia, nas quais o entrosamento Estado/União era considerado decisivo e, portanto, requeriam secretários com bom trânsito junto aos assessores de FHC (*CANAL [...], 1994; O TEMPO [...], 1994; LADO [...], 1994*). E Covas também privilegiou indicações de FHC para cargos da administração indireta (*PRIORIDADE, 1994; AGOSTINHO, 1995*).

Robson Riedel Marinho (PSDB), foi nomeado chefe da Casa Civil, coordenador geral e o responsável por toda a articulação política da campanha de Covas em 1994 e na transição do governo. Compartilhou com o vice-governador Alckmin a articulação política para montagem do gabinete e obtenção de apoio na Assembleia Legislativa (*NERI e FREIRE, 1994; NERI, 1994h; CONFIRMAÇÃO, 1994*).

¹²⁹ Angarita e Dalmo Nogueira afirmaram que o papel do grupo da Eaes (FGV) fora enorme, que o grupo tivera destaque coordenando muitos grupos de trabalho do programa de governo "(...) a *intelligenza* de São Paulo estava representada, mais abaixo havia universitários, uma massa de pessoas trabalhando" (ANGARITA e NOGUEIRA FILHO in MARTINS,2011:253). Os Anexos 4 e 5, ao final da tese, apresentam o quadro de coordenadores dos programas de governo de Covas em 1994 e 1998, cedido do arquivo pessoal de um integrante da equipe entrevistado para a tese.

¹³⁰ Os três ex ministros Bresser Pereira (Fazenda), Walter Barelli (Trabalho) e Antônio Cabrera (Agricultura), e ainda, Andrea Calabi, Yoshiaki Nakano, André Franco Montoro Filho e Geraldo Gardenalli, o advogado Miguel Reale Júnior, o ex-secretário de Cultura paulista Jorge Cunha Lima e a professora Eunice Durham (*NERI ET AL, 1994; NERI, 1994c; d; e; f*).

Finalmente, um episódio demonstra a articulação partidária na montagem do gabinete: para dirigir a Secretaria de Recursos Hídricos, uma das pastas com maior volume de verbas do Estado no orçamento de 1995: R\$ 465,2 milhões (valores da época), a pedido de FHC, Covas havia convidado inicialmente o empresário e Presidente do Conselho de Administração da Klabin Papel e Celulose, Pedro Piva mas ele recusou o convite. Piva era o primeiro suplente do senador eleito José Serra (PSDB-SP) e, com a ida de Serra para o Ministério do Planejamento, os tucanos desejavam que Piva liberasse a vaga aberta no Senado para o segundo suplente, Miguel Reale Junior (*LUGAR [...], 1994; PORTAS [...], 1994; PIVA RECUSA [...], 1994; SILVA, 1994; NERI, 1994m*)¹³¹.

A solução encontrada para o impasse diante da recusa de Piva, foi nomear Miguel Reale Júnior (PSDB), que fazia parte da direção do partido, para a Secretaria de Administração e Modernização do Serviço Público (*NERI, 1994n; o*).

Quanto aos aliados, Covas tentou, em vão, trazer o PT para a aliança formal, oferecendo-lhe uma Secretaria. O grupo da ex-prefeita Luiza Erundina, era a favor, mas a executiva nacional do partido vetou (*ALVES, 1994; NAMORO [...], 1994; BUAIZ DEFENDE [...], 1995*). Covas acertou com Arlindo Chinaglia, então presidente regional do PT, que os dois partidos manteriam conversas sobre projetos na Assembleia (*TOM AMENO, 1994*).

Não obstante tenha realizado encontros com as legendas que apoiaram os tucanos nas eleições, para discutir nomes de virtuais secretários e propostas de governo, Covas disse repetidas vezes que não tinha assumido compromissos "com ninguém". Declarou que o PFL era um aliado diferente dos demais, e somente ele estava garantido no gabinete, por ter apoiado o PSDB desde o início da campanha eleitoral (*NARDI, 1994b*).

¹³¹ A imprensa divulgou que a escolha de Piva como primeiro suplente na chapa encabeçada por Serra tivera o objetivo de fortalecer financeiramente a campanha. Sua empresa, a Klabin Papel e Celulose contribuíra financeiramente com as principais campanhas do PSDB, além de fornecer papel para os cartazes eleitorais (*PIVA RECUSA [...], 1994*).

De fato, o PFL, coligado formal nas eleições de 1994, foi o único partido a receber pastas do gabinete inicial montado por Covas, indicando para os cargos dois ex-integrantes do grupo de apoio do ex-presidente Fernando Collor (*HORA [...], 1994; NARDI, 1994d*): Antônio Cabrera Mano Filho (PFL) assumiu a Secretaria de Agricultura e Abastecimento e Antônio Duarte Nogueira Junior (PFL) recebeu a Secretaria de Habitação.

O PFL chegou a pressionar Covas para fazer o presidente da CDHU, sem a qual a Secretaria de Habitação ficava esvaziada. Mas Covas não cedeu, entregou ao partido as Secretarias da Agricultura e da Habitação, mas ambas com poderes limitados. Covas manteve a CDHU sob seu controle nomeando para o cargo Goro Hama, de sua escolha pessoal (*MALUFE in FERREIRA e SARMENTO, 2003:233*). Para contornar a pressão, João Leite Neto (PFL) foi nomeado para a presidência da Cosesp (*NARDI, 1995h*)¹³².

Durante a campanha, Covas tinha anunciado que faria uma ampla reforma administrativa. Prometera fundir as Secretarias de Transportes com a de Transportes Metropolitanos, anunciara a criação da Secretaria de Negócios Metropolitanos e a extinção da Secretaria de Assuntos Penitenciários. A administração dos presídios passaria para a Secretaria da Justiça ou da Segurança Pública. O objetivo era reduzir a estrutura da máquina para economizar e melhorar as finanças do Estado (*NERI, 1994c*).

Entretanto, nenhum órgão público foi extinto e duas pastas ganharam *status* de secretaria, a Comunicação e Casa Civil (*NARDI, 1995i*), totalizando um gabinete com 24 secretarias, duas a mais do que havia na gestão anterior, do governador Fleury (*NERI, 1994q; NARDI, 1994g*).

Chama atenção a presença maciça de tucanos no gabinete. O PSDB compartilha com o PFL somente 2 das 24 pastas disponíveis, retendo para si o controle sobre 92% do gabinete.

Covas foi eleito por uma coligação minoritária e não utilizou o gabinete inicial para consolidar uma maioria legislativa. Ao contrário, repetindo a coligação eleitoral,

¹³² Indicado pelo partido para assumir a CDHU, João Leite Neto, candidato derrotado ao Senado pelo PFL, ainda assim o pefelista mais votado no Estado, disputava uma das pastas do PFL, mas foi deixado de lado por Cabrera (*ESCANTEIO, 1994; DANÇA [...], 1994*).

montou um gabinete que assegurava o apoio de apenas 22 parlamentares (17 do PSDB e 5 do PFL), equivalente a 23,4% de apoio legislativo.

A consolidação do apoio dos partidos na Alesp ainda dependia da negociação de cargos, a que Covas não parecia muito disposto:

“No governo de transição (...) Covas disse: ‘Robson [Marinho, Chefe da Casa Civil], venha cá. O que você quer?’ Ele respondeu: ‘Preciso fazer sua maioria na Assembleia.’ (...) ‘Governador, preciso saber qual é a cota dos partidos: cargos, Secretarias. Como negocio isso com os partidos?’ Covas o interrompeu: ‘O quê?! Robson, você está querendo que eu faça loteamento do meu governo? Foi para isso que ganhamos?! Não tem cota nenhuma. Vá lá e diga aos aliados que, se eles me indicarem mil nomes melhores que os nossos, vão ser os mil que eles estão indicando; caso contrário, não.’ (FARIAS in FERREIRA e SARMENTO, 2003:245)

Não obstante a anunciada pouca disposição de Covas para coalizões, houve negociações políticas. Covas atraiu os partidos aliados tanto quanto parlamentares individualmente, distribuindo cargos no segundo e terceiro escalões e, embora a oferta estivesse aquém das expectativas dos aliados, Covas já contabilizava no final de janeiro de 1995 o apoio de 44 parlamentares do PFL, PL, PTB, PDT, PV, PRP e PSB, e o mesmo era esperado acontecer com PSD (ALONSO, 1995k)¹³³.

A declaração de Campos Machado (PTB), um dos principais aliados dos ex governadores Quércia e Fleury, e que novamente aliava-se ao governo, traduz a estratégia dos atores políticos e da relação entre executivo e legislativo em São Paulo: ***"Reivindicamos, por ora, posições regionais. A maioria dos deputados quer ganhar espaço no interior. Há eleições municipais em 1996"*** (ALONSO, 1995k [grifo meu]). Segundo Campos Machado, àquela altura Covas estava ‘na fase técnica’: ***“Mas, quando o desencanto bater à porta, a partir de junho*** [quando então o novo governo estaria desgastado], ***vamos pedir cargos maiores na administração"*** (ALONSO, 1995k, [grifo meu]). O PTB recebeu 4 diretorias de estatais, do que foi possível apurar.

¹³³ A negociação foi dura. Em meados de janeiro os partidos ainda resistiam às ofertas de Covas: “Apesar da oferta de diretorias de estatais paulistas, Robson Marinho está tendo dificuldades para montar a base política de Covas na Assembleia. PTB, PL e o bloco PDT/PV/PRP ainda não fecharam acordo para apoiar os tucanos” (FOME [...], 1995).

O PL, que apoiou Covas no segundo turno, também agia pensando em cargos a médio prazo. "*É natural que isso possa acontecer*", afirmou Gilberto Kassab, que assumiria em breve a liderança do partido na Alesp (ALONSO, 1995k).

Mesmo com toda a alardeada resistência de Covas, o PFL recebeu, além das duas Secretarias e da Cosesp, mais duas empresas estatais, nomeando onze dirigentes mais os presidentes da Ceagesp e da Codasp, ambas vinculadas à Secretaria da Agricultura. Todas as diretorias da área rural ficaram com o PFL (SEM CONSULTA, 1995), que recebeu ainda cerca de 150 cargos no segundo e terceiro escalões do governo do estado de São Paulo (ALONSO, 1996), do que foi possível apurar. Vale destacar que juntamente com as empresas, vão os cargos de livre provimento. A Cosesp por exemplo, mesmo deficitária à época, tinha cerca de 500 funcionários (NARDI, 1995h).

Diante da considerada escassez de cargos ofertados, Covas foi acusado de administrar sem se preocupar com sua articulação na Assembleia: "*Generaliza-se no PSDB paulista a avaliação de que Covas vem administrando sem se preocupar com sua articulação na Assembleia. Ao contrário de FHC, ele ainda não precisou do Legislativo. Ainda...*" (COMO SERÁ, 1995).

Covas resistiu o quanto pode à pressão por cargos, inclusive as advindas das próprias bancadas parlamentares tucanas federal e estadual. Foi acusado de não consultar ninguém do PSDB paulista para formar o secretariado e preencher os cargos da administração indireta. Mas o que não se sabia até então era o volume de demandas do próprio partido: "*Convidado a participar de uma reunião com o diretório do PSDB, Angarita passou por um enorme sufoco. Disse coisas de bom senso, mas não satisfez a ninguém. O pessoal do diretório queria participação, ou seja, cargos no governo*" (NOGUEIRA FILHO in MARTINS, 2011:254)

Covas havia feito um acordo com a bancada tucana de que, se os pefelistas indicassem deputados para o secretariado, haveria o mesmo número de deputados do PSDB no governo (PARIDADE, 1994). Mas, apesar de ter nomeado dois parlamentares tucanos no gabinete - um federal (Fabio Feldmann, mais ligado a FHC) e outro estadual (Marcos Mendonça, ligado a Covas) -, as bancadas, não consultadas para a escolha dos nomes, continuaram insatisfeitas (CHIADEIRA, 1995).

A relação de Covas com a bancada tucana piorou quando os parlamentares descobriram que o governador dera quatro diretorias de estatais para o PTB e todas as diretorias da área rural para o PFL (*SEM CONSULTA, 1995*), dentre as quais as presidências da Cosp, Ceagesp e da Codasp (*VICENTINHO [...], 1995*).

Três deputados federais do PSDB de São Paulo – José de Abreu, Regis Fernandes de Oliveira e Celso Russomano (este com 233 mil votos, o mais votado naquela eleição) –, ameaçaram romper com o governo do tucano Mário Covas e trocar de partido. Exigiram maior participação no governo paulista: "*Ou você é governo, participa com indicação de pessoas, e tem informações, ou não se sente governo*", disse Regis de Oliveira. Nesse caso, segundo ele, "*fica-se do outro lado*". Russomano, que tinha um programa de TV voltado para o consumidor, só conseguiu indicar o nome de Walter Fernandes para a direção da Delegacia do Consumidor depois de lembrar ao governador Covas sua condição de deputado mais votado em São Paulo (*NERI e MARTINS, 1995*).

Com o Secretariado, as presidências da administração direta e boa parte das diretorias já ocupadas, os deputados estaduais demandavam vagas no interior do Estado, em suas bases eleitorais, como as chefias regionais de algumas secretarias estaduais (*MARTINS, 1995*).

Estas demandas são particularmente relevantes para a tese, pois os cargos do segundo escalão constituem uma das moedas da governabilidade, e parece ocupar um papel central para a formação das coalizões legislativas no estado de São Paulo, de maior destaque do que na esfera federal (o argumento será aprofundado no capítulo 5, adiante):

“O segundo escalão é o tecido conjuntivo do governo, o sangue que circula na administração. Em São Paulo, o segundo escalão é numeroso; são cargos importantes que requerem profissionais qualificados. Naquela época, havia muitas empresas estatais ou de economia mista, cada uma com cinco ou seis diretores. Ou seja, havia disputa por esses cargos. Foi um trabalho que exigiu grande acuidade nas escolhas, dada a quantidade de nomes qualificados que ficariam de fora”. (*ANGARITA e NOGUEIRA FILHO in MARTINS,2011:255*).

Os parlamentares reivindicavam também discutir os critérios para as demissões de funcionários públicos, anunciadas por Covas. Milhares de cargos ocupados por aliados se perderiam pelo caminho (MARTINS, 1995).

De fato, Covas havia dado início ao enxugamento da máquina já no primeiro mês de sua gestão, antes que a maioria na Alesp estivesse consolidada.

Quando assumiu o governo, Covas encontrou uma conjuntura crítica que o levou a promover o ajuste fiscal que marcou sua gestão. Embora o contexto tenha ‘legitimado’ suas ações, justificando em certa medida sua alegada ‘avareza’ na formação de coalizões e na distribuição dos cargos, Covas sofreu pressões e teve de lidar com o ônus político diante da limitação no uso das moedas disponíveis para arregimentar a coalizão no governo do estado de São Paulo¹³⁴.

A dívida herdada do governo Fleury em 31 de dezembro de 1994 era de US\$ 49,1 bilhões (valores da época) (ALONSO, 1995d), o Banespa e a Nossa Caixa estavam quebrados, havia cerca de duas mil obras paralisadas, dentre elas onze esqueletos de hospitais (NOGUEIRA FILHO in FERREIRA e SARMENTO, 2003:160) e uma dívida com empreiteiras de R\$ 3,5 bilhões (valores à época), além do atraso de pagamentos para fornecedores (COVAS DIZ [...], 1994).

Foi anunciada a existência de 1.136.823 funcionários públicos (contabilizando 238.150 inativos), pagos pelo Tesouro estadual (ALONSO, 1995d). Cerca de 100 mil funcionários eram terceirizados (NARDI, 1995e), havendo pelo menos 4 mil ‘fantasmas’, dentre os 620 mil servidores na administração direta, autarquias e na PM (ALONSO, 1995e). “*Só no Palácio dos Bandeirantes, havia cerca de 900 pessoas que*

¹³⁴ “A mudança no quadro federativo estadualista causado pela crise das finanças públicas estaduais e pelo reforço de poder do governo federal, obrigou os governadores a reduzir o aparelho estatal para quitar suas dívidas e/ou conseguir novos recursos da União” (Abrucio et al, in Santos, 2001:238/239). Foi um caminho praticamente inevitável, diante do contexto em que se encontravam as finanças do estado de São Paulo e do programa de reforma do Estado, especialmente baseado nas privatizações, empreendido pelo governo federal de FHC. Havia um entendimento de que o saneamento dos bancos estaduais era imprescindível para a estabilidade do real (PROBLEMA CRESCENTE, 1994). O governo paulista foi considerado um dos fiadores do êxito do Plano Real, ao dar “o exemplo com forte ajuste fiscal realizado desde o primeiro momento e assinando o maior acordo de renegociação da dívida com o governo federal.” (NOGUEIRA FILHO in FERREIRA e SARMENTO, 2003:155).

nunca pisaram ali e desconhecia-se onde estariam.” (ANGARITA e NOGUEIRA FILHO in MARTINS, 2011:260).

Covas parcelou os salários dos servidores e iniciou o enxugamento do Estado pelo corte de pessoal. Como não havia controle e nem estatísticas, para realizar o censo do funcionalismo, Covas determinou o recadastramento de todos os funcionários públicos (*SERVIDORES [...], 1995*), proibiu o empréstimo de servidores para outros órgãos e revisou os comissionamentos, através do regresso de todos às suas empresas de origem (*ALONSO, 1995f*), medidas que permitiram diagnosticar o número de funcionários ‘fantasmas’ existentes na máquina estadual, por onde Covas iniciou as demissões que empreenderia na sua gestão (lembrando que um dos ‘fantasmas’ demitido foi seu Secretário de Esportes e Lazer, Sérgio Barbour¹³⁵).

Covas extinguiu o Baneser, usado para acomodações políticas, e instituiu um programa de demissão voluntária, mediante lei aprovada pela Alesp¹³⁶. O processo de racionalização e enxugamento da máquina empreendido por Covas acarretou a extinção de milhares de cargos em comissão e níveis hierárquicos, e resultou na demissão de cerca de 126 mil funcionários (*MONTORO FILHO, 1996; CANTANHÊDE, 1997; ANGARITA in FERREIRA e SARMENTO, 2003:140*)¹³⁷.

A título exemplificativo, para se ter dimensão do cenário (e do ônus político acarretado), após as demissões, a Secretaria da Cultura ficou reduzida a 7% da equipe, a maioria de funcionários operacionais, já que cerca de 85% do quadro era contratado pelo Baneser e o restante de comissionados emprestados de outros órgãos da estrutura

¹³⁵ Após 26 dias o início do governo Covas, o secretário de Esportes e Turismo, Sérgio Barbour, ‘pediu demissão’ após a imprensa ter noticiado sua condição de “funcionário fantasma” da Sabesp no governo anterior (Fleury/PMDB). Covas tinha como promessa de campanha e meta do seu governo realizar uma revolução moral no Estado. Já implantara medida para a demissão de todos os funcionários “fantasmas” – contratados por uma empresa, mas não trabalhavam nela, cedidos para outros órgãos, onde supostamente prestavam serviços ao Estado. Era o caso de Barbour, cuja permanência no gabinete tornou-se insustentável (*ALONSO, 1995a,b*).

¹³⁶ Criado em 1973 para contratar funcionários para o Banespa, a partir de 1987, no governo de Orestes Quécia, passou a fornecer funcionários para toda a administração direta e indireta do Estado. O governo Fleury foi acusado de contratar, através do Baneser, sem concurso público, ex-prefeitos, ex-vice-prefeitos, ex-deputados e vereadores (*ALONSO, 1995g*).

¹³⁷ Peemedebistas acusaram os tucanos de Covas de iniciarem uma tentativa de extermínio do maior partido de São Paulo (*ALONSO, 1995i*). A imprensa afirmou que Covas estava desmontando a máquina quercista (*ALONSO, 1995g*).

do estado foi demitido (MENDONÇA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:349). De saída, foram extintas 19 Divisões de Ensino na Secretaria de Educação (METAS [...], 1995), a Secretaria da Saúde tinha 65 escritórios regionais, reduzidos para 24, extinguindo 800 cargos de confiança (GUEDES *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:291). Na Secretaria de Recursos Hídricos, o quadro de funcionários foi reduzido, inicialmente, de 23 mil para 19 mil, com 4 mil demissões, além da demissão de todos os diretores e superintendentes, com a redução de parte destes cargos de confiança (ROSA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:305).

O ajuste fiscal restringiu o uso político das pastas, seja pelo contingenciamento dos cargos comissionados, seja pela redução dos recursos de investimento, além da imposição de um teto máximo para os gastos de custeio das secretarias estaduais (ALVES e SEIDL, 1995).

Além do corte de pessoal, os contratos de obras e serviços foram auditados em busca de irregularidades ou superfaturamento, obras foram paralisadas, pagamentos foram parcelados, investimentos postergados e anunciou-se um “choque de eficiência” na gestão das empresas estatais (COVAS DEVE PARCELAR [...], 1995), com revisão de contratos e modernização administrativa (MONTORO FILHO, 1996)¹³⁸.

Embora a conjuntura crítica legitimasse o ajuste fiscal, as contenções e os cortes impunham um significativo ônus político à Covas, reduzindo a margem para negociações políticas com base em cargos. As pressões em torno das demissões vinham de todas as direções e partidos, inclusive do próprio PSDB ou de amigos e simpatizantes¹³⁹:

¹³⁸ Na época, o Ministério Público e o TCE (Tribunal de Contas do Estado) investigavam denúncias de fraudes em dezenas de obras iniciadas nos dois governos anteriores de Quéricia e Fleury, ambos do PMDB (NERI, 1994g). Levantamento da oposição indicava a existência de 171 denúncias de supostas irregularidades nos governos Quéricia e Fleury, dentre as quais a suspeita de superfaturamento nas obras de despoluição do rio Tietê, apontada pelo Tribunal de Contas do Estado (ESTREITANDO [...], 1994).

¹³⁹ Ônus que não limitava-se à classe política: algum tempo depois da posse, Covas enfrentou uma chuva de ovos em Carapicuíba, vinda do funcionalismo do Estado, em razão da proibição do pagamento de férias e de licenças prêmio em dinheiro (CANTANHÊDE, 1997). Na cultura, desencadeou-se um movimento acusando Covas de desmontar o setor (MENDONÇA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:349).

“(...) a Cesp tinha 22 mil funcionários; era um penduricalho de gente. Logo no começo do governo, o secretário de Energia, David Zylbersztajn, disse ao governador: ‘Tenho aqui uma lista de gente que vou mandar embora.’ Mario Covas respondeu: ‘Nem me mostre. Pode ter o nome de algum amigo meu, por isso não quero ver. É para fazer? Então, faça’. A mesma observação foi feita a Nakano, quanto ao Baneser. Nessas histórias, acabou indo embora gente importante, amigo de amigo, a mulher de algum figurão, o filho de outro. (...) Veio pressão de prefeito, de amigo. Havia sempre um companheiro do PSDB que achava que o discurso era lindo, mas que não era necessário demitir Fulano, que tinha ajudado tanto na campanha. Uma vez, veio uma pressão maior de alguns deputados, porque o processo foi realmente violento. (MALUFE *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:233).

Insatisfeitos com a alardeada ‘avareza’ de Covas na distribuição de cargos do governo e com as demissões, os tucanos impuseram sua primeira derrota, na eleição à presidência estadual do partido. Em 30 de janeiro de 1995, o deputado federal Sílvio Torres foi eleito presidente do PSDB estadual, derrotando o candidato de Covas, o também deputado Koyu Iha (*REAÇÃO [...], 1995*).

Com o Secretariado, as presidências da administração direta e boa parte das diretorias já ocupadas, as bancadas tucanas federal e estadual reclamavam não terem sido consultadas para indicar nomes para os cargos no governo, cobrando participação de pessoas de sua confiança na administração tucana (*MARTINS e NARDI, 1995*). Os deputados estaduais demandavam vagas no interior do Estado, em suas bases eleitorais, como as chefias regionais de algumas secretarias estaduais (*MARTINS, 1995*).

Na Alesp, os deputados do PMDB contestaram a extinção dos escritórios regionais da Secretaria Estadual de Saúde (*PMDB CRITICA [...], 1995*). Houve fortes reações políticas às demissões nas empresas energéticas. A lista tinha vários sobrenomes de políticos, principalmente do PMDB (*CHIADEIRA [...], 1995*).

Em represália a determinação de Covas, do retorno aos locais de origem de funcionários lotados na Assembleia, a Alesp aprovou, sem nenhum voto contrário, uma emenda que alterou a Constituição do Estado de São Paulo para permitir a criação de pelo menos 350 novos cargos de confiança na Casa, retirando do texto a obrigatoriedade de a criação de novos cargos ser submetida ao veto do governador. A emenda foi impugnada junto ao STF (*STF DEVE VETAR [...], 1995*).

Em fevereiro de 1995, a Alesp derrubou os cinco primeiros vetos encaminhados pelo governador ao Legislativo. Um dos projetos vetados, a criação da Universidade do ABC, do PT, atrapalhava a articulação do apoio do PT ao PSDB para a eleição do candidato de Covas à presidência da Alesp (*ERA UMA VEZ, 1995*). O PMDB, detentor da maior bancada, aproveitou o recuo do PT e articulou a derrubada dos vetos, visando angariar o apoio do PT na eleição da Mesa Diretora, o restante do apoio veio dos insatisfeitos com as demissões (*ESPÓLIO, 1995*).

O PFL, aliado de Covas, contribuiu para a derrubada dos vetos e a bancada tucana sequer tentou obstruir a votação. Os líderes partidários atribuíram a derrota à falta de articulação política do governador e seu excesso de centralização: "*O governo Covas carece de uma articulação e não conseguiu até agora montar uma bancada que lhe dê sustentação (...) o governo está um pouco perdido e no aguardo de 15 de março*", disse o vice líder do PT, Luiz Carlos da Silva (*ASSEMBLÉIA DERRUBA [...], 1995*).

Especulavasse que o governador esperava ter menos problemas com a legislatura que tomaria posse em março de 1995, após eleger o presidente da mesa diretora, que detinha o controle da pauta de votações e a administração da Alesp (*ASSEMBLÉIA DERRUBA [...], 1995*). Assim, Covas evitava negociar com a antiga bancada da Alesp, cuja renovação fora de apenas 30%, reservando recursos para a bancada eleita em 1994 e que tomaria posse em março de 1995¹⁴⁰.

Para eleger o deputado Ricardo Trípoli (PSDB) presidente da Alesp, os aliados deram uma trégua e Covas fechou acordo com PFL, PPR, PT e PC do B e contou ainda com dissidentes do PMDB (*NARDI, 1995b*)¹⁴¹. Com exceção do PCdoB, todos estes partidos compuseram a Mesa Diretora.

O PT foi decisivo para a vitória do PSDB (*NARDI, 1995*). Descartou pela primeira vez a defesa que sempre fez da proporcionalidade de representação na Mesa

¹⁴⁰ Enquanto isso, o PMDB tentava aprovar o projeto de privatização apresentado por Fleury, aproveitava-se da antiga bancada, sua aliada (*PMDB CRÍTICA [...], 1995*).

¹⁴¹ Cargos foram utilizados pelos candidatos para arregimentar votos para eleição da Mesa "*(...) o toque de guerra ficou por conta das articulações dos deputados das duas chapas que disputavam a Mesa Diretora. Ambos deixaram cargos em aberto para negociarem em cima hora*" (*EX-SECRETÁRIO DE COVAS [...], 1995*) [grifo meu].

(ALONSO, 1995i), posicionando-se contra o PMDB considerado pelo partido "o maior responsável pelo imobilismo da Assembleia" (OUTROS PLANOS, 1995). Em troca, o PT recebeu a primeira secretaria, o segundo cargo de maior relevância da Mesa Diretora, e negociou a independência do Legislativo frente ao novo governo, a informatização da Casa e a discussão prévia dos projetos a serem votados (NARDI, 1995). Apesar de sua aliança com o PSDB, o PT manteve-se na oposição ao governo Covas (NERI, 1995; NARDI, 1995a,b). Era apenas: "uma aliança administrativa — não-ideológica— para reformar o funcionamento da Assembleia" (ASSEMBLÉIA TOMA [...], 1995), assim como seria em todas as eleições de Mesa Diretora no período analisado.

Porém, PT e o PPR admitiram que não fariam oposição sistemática, apenas temática, ao governo, e o racha no PMDB, favoreceria o andamento de projetos governistas na Casa, especialmente através da cooptação individual de parlamentares do partido operada pelo chefe da Casa Civil, Robson Marinho (PMDB CRITICA [...], 1995).

O chamado bloco dissidente do PMDB foi liderado pelo deputado Mauro Bragato, um dos pré-candidatos à presidência da Mesa e integrante da chamada "esquerda do PMDB", que fora preterido pelo partido por ser amigo de Covas e ter boa circulação entre os petistas (ALONSO, 1995i; NARDI, 1995). Bragato recebeu a quarta secretaria da Mesa Diretora e migrou para o PSDB em maio de 1995, levando consigo outros companheiros do PMDB.

Covas aproveitou-se da aliança para eleição à Mesa Diretora para costurar sua maioria na Alesp. Além da oferta de cargos no 2º e 3º escalões (poucos, na opinião dos partidos e parlamentares), Covas valeu-se da migração partidária (todos do PDT e 8 do PMDB), principalmente em direção ao PSDB e PFL, aumentando a bancada dos partidos da base de apoio, indicando o sucesso da cooptação da oposição pelo governo Covas (PDT VOLTA [...], 1995)¹⁴².

¹⁴² Fonte dos dados sobre a migração partidária: fornecidos pela Secretaria Geral Parlamentar/Alesp.

Além da migração individual dos parlamentares, os partidos que compunham a base governista de Quércia e Fleury também migraram (de Fleury para Covas), para se manterem na base governista.

O PDT, partido de Francisco Rossi, candidato rival de Covas nas eleições de 1994 e seus aliados eleitorais PRP e PV, compuseram desde o início a base legislativa de Covas na Alesp. Os dois maiores aliados e alicerces da maioria legislativa do ex governador Fleury, o PTB e PL, também aliaram-se de imediato ao PSDB.

O próprio PMDB enfrentou um racha interno, com parte da sua bancada votando e declarando apoio ao governo e outra parte migrando de partido, principalmente para PSDB e PFL, até que em meados de 1996 o PMDB passa a integrar a base formal de apoio a Covas com o recebimento da Secretaria de Habitação.

O PMDB, PTB e PL eram os maiores aliados do governador Luiz Antonio Fleury Filho. Com o apoio desses partidos ele conseguiu maioria para aprovar todos os seus projetos (*GOVERNADOR DE SÃO PAULO NÃO [...], 1994*).

Importante notar que as coalizões baseadas em cargos, embora seja a regra do sistema político brasileiro, são constantemente criticadas pelos atores políticos, sejam governadores, assessores do executivo e legislativo, quanto parlamentares. No caso em questão, a permanência dos partidos na situação, já que a mudança de governador prometia uma mudança na direção da política pública e da ideologia do governo, foi duramente criticada pelo ex secretário de Fleury (entre 1991 a 1994, em diversas pastas), José Fernando Boucinhas:

“Infelizmente, a principal marca do processo político brasileiro é o fisiologismo. Basta verificar que a bancada federal do PSDB, que, no início de 95, era de 62 deputados federais, passou para 97. Entusiasmo incontido pela socialdemocracia? Com certeza, não. O fenômeno não é exclusivo de Brasília. Nos Estados, a situação se repete. Em São Paulo, assistiu-se à adesão, contra o desejo da base partidária, de grande parte da bancada do PMDB na Assembleia Legislativa ao governo tucano. E, o que é mais surpreendente, alguns dos deputados estaduais que aderiram exerceram cargos de secretário de Estado nos governos anteriores, tão criticados pelo governador licenciado Mário Covas, seu novo "ídolo" (*BOUCINHAS, 1998*).

Três novos partidos conseguiram vagas na Assembleia: o PV, o Prona e o PSB. Quanto aos micropartidos: “() *aderem por sobrevivência. Deputados que são líderes regionais sonham em disputar prefeituras em 1996. Querem verbas para seus municípios*” (ALONSO, 1995k, [grifo meu]).

Neste cenário, ‘o governo não precisaria de maioria estável’, afirmou o tucano Walter Feldmann, futuro líder do governo na Alesp e, posteriormente, chefe da Casa Civil (ALONSO, 1995c).

Porém, o aumento da bancada do PFL, de 5 para 11 deputados, veio acompanhado de pressão por mais cargos: “*Com esse aumento da bancada, nós gostaríamos de ter mais espaço no governo*”, referindo-se a novas secretarias e diretorias de estatais (GALVÃO apud NARDI, 1995c). O PFL também pleiteava a CDHU, o único setor com recurso garantido para investimentos em 1996 e cobravam de Covas mais publicidade sobre as obras e projetos executados pelo governo (NARDI, 1995g).

Apesar de negociar cargos na direção de estatais para garantir a aprovação de seus projetos, Covas não estava disposto a ceder novas pastas do gabinete. Contrariando o que se verifica nas democracias parlamentaristas e do que prega o presidencialismo de coalizão (AMORIM NETO, 1994; 2000), Robson Marinho teria declarado que “*o espaço de um partido não é definido pelo tamanho de sua bancada*” (MARINHO apud NARDI, 1995d, [grifo meu]). Covas se negou a substituir o presidente da CDHU e disse que o Estado não tinha verbas para gastar com publicidade (NARDI, 1995g). Insatisfeito, o PFL romperia a aliança com o PSDB no ano seguinte.

Covas resistiu à formação de um governo de coalizão enquanto pode, até que precisou da Alesp para aprovar seu programa de privatizações, quando então reformou o gabinete.

d) Sedimentando o apoio na Alesp

Somente no final do primeiro ano de mandato, Covas usou, pela primeira vez, uma pasta do gabinete para forjar apoio parlamentar. O PTB foi bem sucedido em sua estratégia de pressão ao executivo.

Com o objetivo de conquistar mais cargos na administração estadual, entre agosto e setembro de 1995, Campos Machado (PTB) e Nabi Abi Chedid (PSD), comandaram juntos um bloco de 12 deputados que, somados aos 37 parlamentares da oposição (PMDB, PT, PC do B e PSB) e os dois do PL, formavam uma "bancada" de 51 deputados, obstruindo a pauta de votações e impedindo que qualquer projeto, do governo ou dos deputados, fosse votado na Alesp (*ALIADOS DE COVAS [...], 1995*)¹⁴³. Necessitando compor maioria para a aprovação, dentre outros, do projeto de lei que autorizava a CESP obter empréstimo externo (*NARDI, 1995f*), Covas cedeu uma pasta ao PTB em troca de apoio na Assembleia Legislativa (*COVAS DÁ SECRETARIA [...], 1995; TURISTA [...], 1995*). Além de contar com uma bancada de sete parlamentares na Alesp, o apoio do presidente estadual da legenda, o deputado Campos Machado, era decisivo para Covas.

O deputado Campos Machado é descrito como uma espécie de líder do ‘baixo clero’ na Alesp, possui um excelente trânsito junto aos pequenos partidos e a oposição, contribuindo para a composição nas mais diversas negociações que ocorrem na Casa. Concentra as decisões do partido, participa de todas as tratativas políticas de composição da mesa diretora da Alesp, independente do declínio da bancada do PTB na Alesp no decorrer dos anos. Com amplo domínio regimental e excelente oratória, ele é capaz de emperrar o andamento da pauta legislativa e sua habilidade de articulador político e sua liderança são reconhecidas unanimemente por partidos e parlamentares na Alesp¹⁴⁴.

¹⁴³ Para obstruir as votações, os deputados adotavam uma série de estratégias: pedir seguidamente verificação de presença no plenário, abandonar a sessão ou pedir a palavra e tratar de outros assuntos, menos do projeto em votação (*ALIADOS DE COVAS [...], 1995*).

¹⁴⁴ É líder da bancada de deputados estaduais de São Paulo do PTB há 20 anos. Sobre sua permanência sem intervalo no cargo, argumenta que “a liderança não é churrascaria para ter rodízio” (*ENTREVISTADO n. 03*). Atualmente em seu quinto mandato na Alesp, acumula os cargos de Presidente do PTB-SP (desde 2007) e de Secretário Geral da Executiva Nacional de seu partido. Em 1996 foi candidato a prefeito da cidade de São Paulo e nos anos de 2000 e 2008 foi candidato a vice-prefeito da cidade, em chapa encabeçada por Geraldo Alckmin. Um episódio dá a dimensão da influência de Campos: para não ‘contrariá-lo’, em 1999, o PSDB arquivou o pedido de impeachment do prefeito Celso Pitta, recuou na propositura da CPI da máfia da propina (que investigaria denúncias de corrupção no governo Celso Pitta, na prefeitura de SP) (*TUCANOS PEDEM [...], 1999*), e para impedir sua instalação, propôs outras duas CPIs (já que o regimento interno determina uma cota de cpis que podem funcionar ao mesmo tempo) (*CABRAL, 1999c*).

Foi assim que o PTB, em dezembro de 1995 foi promovido ao gabinete, na Secretaria de Esportes e Turismo, após 11 meses da saída de Sérgio Barbour da pasta¹⁴⁵. Não exclusivamente por conta de sua bancada de 7 parlamentares, mas especialmente para driblar o trancamento da pauta empreendido pelo deputado Campos Machado, ao mesmo tempo em que passava a contar com seu papel de articulador do governo na Alesp.

E, em virtude da atuação leal e eficaz de Campos Machado, fiel defensor e articulador do Executivo na Alesp, o PTB permaneceu no gabinete desde então, independente de sua bancada ter se reduzido a 5 parlamentares em 2006. Dois entrevistados afirmaram que Campos Machado acaba atuando, em todas as gestões tucanas, como um líder informal do governo (Entrevistados n. 5 e 11).

A entrada do PTB no gabinete, formalizando o apoio do partido que já vinha concedendo à Covas, assegurava ao partido mais 7 cadeiras na Alesp, que somadas ao aumento nas bancadas do PSDB (de 17 para 22) e do PFL (de 5 para 13), totalizavam naquele momento 42 cadeiras equivalente a 44,7% de apoio legislativo. Porém este gabinete com apoio mais robusto do que o gabinete anterior, durou pouco.

Durante o ano de 1995 a base parlamentar de Covas chegou a contabilizar entre 54 (*NARDI, 1995c*) e 57 deputados, com a oposição limitando-se ao PT, PCdoB e parte do PMDB (*PRIVATIZAÇÃO DEVE [...], 1995*).

e) As Eleições Municipais de 1996

A aliança PSDB-PFL, selada durante o processo eleitoral que elegeu Covas governador em 1994, foi rompida nas eleições municipais de 1996 por iniciativa do PFL que decidiu coligar-se com o PPB de Paulo Maluf e apoiar seu candidato, Celso Pitta, à prefeitura da capital paulista.

¹⁴⁵ Definida a participação do PTB no gabinete, Covas indicou um nome de seu agrado ao partido, que acatou a sugestão. Um entrevistado justifica a escolha de Covas: “simpatizava com a atuação que Marcelo Gonçalves tivera como vereador do MDB e tinha afinidades ideológicas com o mesmo” (ENTREVISTADO n. 23).

Embora pouco expressivo no estado em termos eleitorais, o PFL era cobiçado pelos demais partidos em razão do tempo no horário gratuito de propaganda na TV (distribuído proporcionalmente ao tamanho da bancada federal de cada partido), a moeda mais valiosa na campanha eleitoral (*ALVES, 1996a, b, c*). O PFL contribuía também na arrecadação de financiamento para campanha eleitoral, em virtude das redes de relacionamento de seus caciques (ENTREVISTADO n. 24).

O descontentamento do PFL com o tratamento recebido do PSDB no governo estadual (*PEFELISTAS RESISTEM, 1996*) aumentou com o esvaziamento da pasta da Agricultura. O governador reduzira a verba destinada à pasta (fixada em 0,5% do Orçamento do Estado) e articulava também a transferência da Codasp da pasta da Agricultura para a Secretaria da Justiça. Duarte Nogueira, à frente da Habitação, era um secretário quase sem poder, pois não tinha ingerência sobre a CDHU, que operacionalizava o setor e o orçamento respectivo, mantidos sob controle dos tucanos (*ALONSO, 1996*). Ademais, como previra Covas, o primeiro ano de seu mandato foi o mais duro em termos de ajuste fiscal e não havia recursos para investimento no orçamento do Estado (os investimentos eram realizados com orçamento próprio das empresas públicas, a maior parte delas sob comando do PSDB, conforme descreveu Angarita, corroborado pelas evidências estatísticas de governos posteriores).

Além das insatisfações, pefelistas calculavam ser pouco provável receber apoio do governo nas eleições municipais em cidades do interior, pois o PSDB pretendia crescer nos grandes municípios do Estado (*ALVES, 1996b*). A definição do candidato do PSDB à prefeitura paulista, com José Serra candidato, foi tardia (*ALVES ET AL, 1996*), somente após o anúncio da aliança PFL-PPB. E não houve notícia de esforços por parte do governador Covas para impedir a aliança (*ALVES, 1996d*).

Maluf (PPB), então prefeito da capital paulista, ofereceu ao PFL a candidatura a vice na chapa encabeçada por seu candidato Celso Pitta (PPB) e o apoio a candidatos do PFL em todo o interior (*ALVES, 1996b; c*). A direção nacional do PFL, embora contrária (*ALVES, 1996e*), não conseguiu intervir. Cabrera controlava a maior parte da legenda no Estado e os candidatos a prefeito no interior (o PFL tinha candidatos próprios em 370 cidades), alguns deles deputados estaduais, que desejavam o apoio oferecido por Maluf (*ALVES, 1996e*). Era sabido que Cabrera desejava disputar o

governo do estado e especulava-se uma dobradinha com Maluf para a presidência em 1998 (RODRIGUES, 1996a; b). O deputado Franco Montoro polemizou sobre a existência de outras negociações desconhecidas, afirmando que a aliança do PFL com o PPB era um "acordo não-publicável"¹⁴⁶ ("NÃO ENTENDI" [...], 1996).

A crise no governo estadual não teve reflexos na aliança PFL-PSDB nacional. O rompimento foi atribuído ao desentendimento entre Covas e Cabreira (ALONSO, 1996) e, embora a aliança com o PPB pudesse ser justificada pela similaridade de raízes ideológicas (PEFELISTAS VÃO, 1996), o PFL foi julgado negativamente pela imprensa e atores políticos por pautar suas atitudes em interesses por cargos, pelo seu "faro" para o poder: no caso estadual, aproveitou as melhores condições ofertadas por Paulo Maluf e, na esfera federal, FHC ainda tinha muito tempo, dois anos e meio, de poder (SÁ, 1996).

Este reposicionamento dos partidos determinou as alterações que se seguiram no gabinete de Covas e impactou também o apoio legislativo na Alesp, que precisou ser refeito.

Em maio de 1996, Covas demite os secretários da Agricultura, Antonio Cabrera (PFL), e da Habitação, Antonio Nogueira Duarte Júnior (PFL) (ALONSO, 1996). Os presidentes e mais treze dirigentes das duas estatais, Ceagesp e Codasp, todos indicados pelo PFL, também foram demitidos (ZARMATI, 1996). O presidente da Cosesp, João Leite Neto, optou por sair do PFL e permaneceu no governo (PEFELISTAS VÃO[...], 1996).

Com a saída do PFL do gabinete, restou somente o PTB de aliado, a bancada aliada formal foi novamente reduzida, para 29 cadeiras, representando 30,9% de apoio legislativo. Porém, a notícia que se tem é que os parlamentares do PFL continuaram apoiando Covas na Alesp, tanto que se rebelariam com a cúpula do partido em 1998 pela nova parceria com Maluf. Em 1997 o PFL confirmou o apoio: "Nós votamos com o governo sem ter secretaria de Estado", disse Duarte Nogueira (GIELOW, 1997).

¹⁴⁶ A imprensa especulou à época: "Não são conhecidas as promessas que Maluf fez aos pefelistas. Mas o passado malufista permite inferências a respeito" (RODRIGUES, 1996c).

Embora dizendo-se tranquilo, "*O PFL me apoia e tem votado com o governo na Assembleia Legislativa*" (*COVAS AFIRMA [...], 1997*), Covas reforçou sua base parlamentar, formalizando a aliança com o PMDB em troca de pasta no gabinete.

f) Reconstituindo o apoio na Alesp

Antes mesmo do rompimento entre PFL e PSDB ser confirmado, já havia pressão para que as Secretarias de Agricultura e a de Habitação, duas pastas que – em tese – rendem votos, fossem entregues a políticos tucanos (*ALONSO e SARDENBERG, 1996*).

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento foi mantida com o PSDB (Francisco Graziano Neto) e a vaga na Secretaria de Habitação só foi preenchida em dezembro de 2006, sete meses após a demissão de Duarte Nogueira, quando Covas a utilizou como moeda para recompor seu apoio na Alesp.

Em dezembro de 1996, o deputado estadual Dimas Ramalho (PMDB) foi nomeado secretário da Habitação. Sua indicação partiu da bancada de 15 deputados estaduais do PMDB, que passaram a apoiar o governo tucano (*DEPUTADO DO [...] PMDB, 1996*). O acordo rendeu uma secretaria e seis diretorias da administração indireta ao PMDB (*QUAGLIO, 1996*), do que foi possível apurar. A CDHU permaneceu sob o comando do PSDB, com Goro Hama.

Covas buscava votos, para aprovar até o final daquele ano duas peças indigestas: um Orçamento magro de verbas para investimento e o acordo da rolagem das dívidas do Estado, que passava para a União o controle acionário do Banespa (*QUAGLIO, 1996*), que restaram assegurados após uma semana de negociações com os parlamentares¹⁴⁷.

Covas também precisava aprovar na Alesp o Plano Estadual de Desestatização (PED)¹⁴⁸, que marcaria sua gestão a frente do governo do Estado de São Paulo, e previa a divisão das três grandes empresas energéticas do Estado em 20 empresas menores, especializadas e mais adequadas à privatização. O governador não poderia arriscar-se

¹⁴⁷ O PMDB apresentou emendas pedindo a prioridade de recompra para marcar posição de defesa do banco frente à sua base no interior, e votou favoravelmente ao projeto do Executivo (*GIELOW, 1996*).

¹⁴⁸ Doravante denominado simplesmente de PED.

dependendo somente da disposição pefelista, embora o partido programaticamente defendesse as privatizações (*ALONSO e SARDENBERG, 1996*).

Com a inclusão do PMDB, o gabinete passou a assegurar o apoio de uma bancada de 44 parlamentares, equivalente a quase metade da Alesp, ou seja, 46,8% de apoio legislativo.

No final de dezembro de 1996 Covas iniciou a reaproximação do PFL. Havia rumores de que o tratamento dispensado ao PMDB pelo governo aguçara o apetite do PFL, acirrando disputas internas. O deputado Afanásio Jazadji (PFL) declarou que o governador rompera com Cabrera e não com o PFL: "*Continuamos fiéis à aliança com o PSDB na Assembleia, mas queremos participar mais*". Participar mais significava mais cargos (*QUAGLIO, 1996*).

Mas o PFL não retornou ao gabinete. Foi dito que Covas negociara novamente com os parlamentares individualmente, à revelia dos partidos. Covas teria dito ao deputado federal Paulo Lima que preferia a aliança com os deputados que os apoiavam na Assembleia paulista e somente conversaria sobre uma reaproximação com o PFL se todo o partido se unisse para isso (*MAIORIA [...], 1997*).

Mesmo sem ceder mais espaço no gabinete, em abril de 1997, Covas teve êxito também na indicação de seu chefe da Casa Civil, Robson Marinho, para a vaga de Conselheiro no Tribunal de Contas do Estado¹⁴⁹.

g) O gabinete da desincompatibilização

A última grande reforma no gabinete de Covas deu-se em abril de 1998 em razão da desincompatibilização dos Secretários que concorreriam nas eleições daquele ano (*CONHEÇA [...], 1998*)¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Walter Meyer Feldman (PSDB), deputado estadual e ex líder do governo foi quem substituiu Robson Marinho na Casa Civil. Feldman fora o candidato de Covas na disputa pela Presidência da Alesp em 1997, mas perdera a indicação para o também tucano Paulo Kobayashi, embora Covas tenha buscado, em vão, o consenso na bancada tucana em prol de Feldman (*AGENTE [...], 1997; BOLA [...], 1997*).

¹⁵⁰ Em meados do ano anterior Covas já havia cobrado de seus Secretários um posicionamento sobre as intenções de candidaturas. Foi dito à época que o apetite dos candidatos novatos auxiliares de Covas estava desagradando os então deputados federais da bancada tucana (*DISPUTA NO NINHO 1, 1997*).

Deixaram o gabinete os candidatos ‘naturais’, que já tinham mandato, para concorrerem à reeleição: os deputados estaduais tucanos Walter Feldman (Casa Civil) e Marcos Mendonça (Cultura), o peemedebista Dimas Ramalho (Habitação) e o petebista Israel Zecker (Esportes e Turismo)¹⁵¹, e o deputado federal tucano Fábio Feldmann (Meio Ambiente) (QUAGLIO, 1997)¹⁵². Também deixaram os cargos candidatos novatos, os secretários Francisco Graziano (Agricultura e Abastecimento), Emerson Kapaz (Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico), Walter Barelli (Emprego e Relações do Trabalho). Todos tentando uma vaga na Câmara dos Deputados (ZORZAN, 1998)¹⁵³.

As secretarias vagas poderiam ter sido usadas para arregimentar o apoio dos aliados para as eleições de 1998, mas as alianças não se concretizaram. Sem muito empenho da parte de Covas, o PFL coligou-se com o PPB de Paulo Maluf que, de presidenciável antes de ser aprovada a permissão à reeleição, lançou-se candidato ao governo do Estado de SP (na coligação Viva São Paulo, com PPB/PFL/PR/PSL/PST/PRN)¹⁵⁴.

Para concorrer a reeleição na Alesp, Dimas Ramalho (PMDB) deixou a Secretaria de Habitação em abril de 1998, logo após a divulgação polêmica de relatório de sindicância realizado pela pasta que apontava superfaturamento na compra de terrenos pela CDHU. De qualquer modo, o PMDB lançou Orestes Quércia candidato ao governo do estado de São Paulo (na coligação Levanta São Paulo, formada pelos partidos PMDB/PGT/PRP/PTdoB) (ZORZAN, 1998), sendo excluído do gabinete de Covas.

Mas Covas as incentivava: "*Se eu puder, estímulo. Quem tiver vontade e vocação deve ser candidato*" (QUAGLIO, 1997).

¹⁵¹ Zecker já tinha deixado o gabinete em julho de 1997.

¹⁵² Os dois últimos citados não obtiveram êxito em reeleger-se.

¹⁵³ Os dois primeiros tiveram êxito e Barelli ficou como suplente.

¹⁵⁴ Em meados de 1997, Claudio Lembo, presidente do diretório paulista do PFL, insistia que "faltava um gesto político" de Covas em direção ao PFL (CANTANHÊDE, 1997). Na época da desincompatibilização Cláudio Lembo ainda era cotado para ocupar uma das secretarias do partido, mas a decisão passaria ainda por um acerto do governador com os pefelistas, que não se concretizou, mesmo com as chances aumentadas após Maluf vetar o nome de Cabrera em sua chapa para o Senado (NERI E ZORZAN, 1998). Maluf ofereceu ao PFL a vaga de candidato a vice-governador em sua chapa (ALVES, 1997).

A Secretaria da Habitação foi entregue ao PTB, para Francisco Prado de Oliveira, petebista de Santos, cidade natal do governado, em julho de 1998, atendendo a pressão do partido que estava insatisfeito com a suposta ‘representação’ de Arbatman na Secretaria de Esportes. O PTB integrou a coligação com o PSDB (formada por PSDB/PTB/PSD/PV)¹⁵⁵.

O Quadro 1, a seguir, reúne a totalidade de secretários nomeados no primeiro mandato de Covas, entre 1995 a 1998, por secretaria, seguidos do período em que permaneceram no gabinete e partidos aos quais estavam filiados à época do exercício do cargo.

Quadro 1. Gabinete Final do Governo Covas I (1995-1998)

Gabinete Covas I (1995 a 1998)			
Gabinete total			
Secretaria	Secretário	Período	Partido*
ADMINISTRACAO E MODERNIZACAO DO SERVICO PUBLICO	MIGUEL REALE JUNIOR	01/1995 a 06/1995	PSDB
	FERNANDO GOMES CARMONA	06/1995 a 02/1999	não identificado
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	BELISARIO DOS SANTOS JUNIOR	01/1995 a 07/1995	PSDB (após posse)
	JOAO BENEDICTO DE AZEVEDO MARQUES	07/1995 a 02/1999	PSDB
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	ANTONIO CABRERA MANO FILHO	01/1995 a 07/1996	PFL
	FRANCISCO GRAZIANO NETO	07/1996 a 04/1998	PSDB
	JOAO CARLOS DE SOUZA MEIRELLES	04/1998 a 02/1999	PSDB (após posse)
CASA CIVIL	ROBSON RIEDEL MARINHO	01/1995 a 04/1997	PSDB
	WALTER MEYER FELDMAN	04/1997 a 04/1998	PSDB
	FERNANDO VASCO LECA DO NASCIMENTO	04/1998 a 12/1998	PSDB
CASA MILITAR	LOURIVAL COSTA RAMOS	01/1995 a 04/1998	não identificado
	OLAVO SANT ANNA FILHO	04/1998 a 02/1999	não identificado
CIENCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	EMERSON KAPAZ	01/1995 a 04/1998	PSDB (após posse)
	FLAVIO FAVA DE MORAES	04/1998 a 02/1999	não identificado
COMUNICAÇÃO	ALEXANDRE AUGUSTO DE FARIA MACHADO	01/1995 a 10/1995	não identificado
	SERGIO SILBEL SOARES REIS	07/1997 a 07/1998	não identificado
CRIANCA, FAMILIA E BEM-ESTAR SOCIAL	MARTA TERESINHA GODINHO	01/1995 a 12/1999	PSDB

¹⁵⁵ Em dezembro de 1997, Covas nomeia para a Secretaria dos Esportes o empresário e seu amigo, Marcos Arbatman (sem partido identificado), como cota do PTB (*ENTRELINHAS*, 1997). Embora o líder do partido anunciasse na Alesp a manutenção da pasta e, de fato, o PTB tenha mantido os cargos comissionados sem alteração, à exceção de poucos cargos próximos à Arbatman, a bancada não se satisfaz com a anunciada ‘representação’ de Arbatman, fazendo pressão até abril de 1998, quando o PTB recebe a Secretaria de Habitação, vaga com a saída de Dimas Ramalho (PMDB) para se candidatar à reeleição a deputado estadual. Além de compensar a perda da titularidade na Secretaria de Esportes, a Habitação servia também para arregimentar os acordos eleitorais para a reeleição de Covas ao governo do estado (*ENTREVISTADO* n. 23).

CULTURA	MARCOS RIBEIRO MENDONCA	01/1995 a 04/1998	PSDB
	ANTONIO IGNACIO ANGARITA FERREIRA DA SILVA	04/1998 a 02/1999	PSDB
ECONOMIA E PLANEJAMENTO	ANDRE FRANCO MONTORO FILHO	01/1995 a 02/1999	PSDB
EDUCACAO	TERESA ROSERLEY NEUBAUER DA SILVA	01/1995 a 02/1999	PSDB (após posse)
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	WALTER BARELLI	01/1995 a 04/1998	PSDB
	JOSE LUIZ RICCA	04/1998 a 02/1999	PSDB
ENERGIA	DAVID ZYLBERSZTAJN	01/1995 a 01/1998	PSDB (após posse)
	ANGELO ANDREA MATARAZZO	01/1998 a 08/1998	PSDB
ESPORTES E TURISMO	SERGIO BARBOUR	01/1995 a 01/1995	PSDB
	JOAO MARCELO FIOREZI GONCALVES	12/1995 a 08/1996	PTB
	ISRAEL ZEK CER	08/1996 a 12/1997	PTB
	MARCOS ARBAITMAN	12/1997 a 02/1999	não identificado (cota PTB)
FAZENDA	YOSHIAKI NAKANO	01/1995 a 01/1999	PSDB (após posse)
GOVERNO E GESTAO ESTRATEGICA	ANTONIO IGNACIO ANGARITA FERREIRA DA SILVA	01/1995 a 02/1999	PSDB
HABITACAO	ANTONIO DUARTE NOGUEIRA JUNIOR	01/1995 a 05/1996	PFL
	HUGO VINICIUS SCHERER MARQUES DA ROSA	05/1996 a 12/1996	PSDB (após posse)
	DIMAS EDUARDO RAMALHO	12/1996 a 04/1998	PMDB
	MIGUEL CALDERARO GIACOMINI	04/1998 a 07/1998	PTB
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	FRANCISCO PRADO DE OLIVEIRA RIBEIRO	07/1998 a 02/1999	PTB (após posse)
MEIO AMBIENTE	BELISARIO DOS SANTOS JUNIOR	01/1995 a 02/1999	PSDB (após posse)
	FABIO JOSE FELDMANN	01/1995 a 04/1998	PSDB
RECURSOS HIDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS	STELA GOLDENSTEIN	04/1998 a 02/1999	não identificado
SAUDE	HUGO VINICIUS SCHERER MARQUES DA ROSA	01/1995 a 11/1998	PSDB (após posse)
SEGURANCA PUBLICA	JOSE DA SILVA GUEDES	01/1995 a 02/1999	PSDB
TRANSPORTES METROPOLITANOS	JOSE AFONSO DA SILVA	01/1995 a 02/1999	PSDB
	PLINIO ASSMANN	01/1995 a 07/1997	PSDB (após posse)
TRANSPORTES METROPOLITANOS	MICHAEL PAUL ZEITLIN	07/1997 a 02/1999	não identificado
TRANSPORTES METROPOLITANOS	CLAUDIO DE SENNA FREDERICO	01/1995 a 02/1999	não identificado

Legenda: * na época da nomeação

Fonte: Elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo, Assembleia Legislativa e Tribunal Superior Eleitoral; corroborados e complementados por dados obtidos na imprensa e entrevistas).

h) Características gerais da coalizão em Covas I (1995 a 1998)

Este tópico sintetiza uma série de observações acerca das coalizões de governo (gabinete) e legislativa (totalidade do apoio obtido na Alesp) arregimentadas por Covas no seu primeiro mandato, entre 1995 a 1998.

Covas exerceu estrito controle na escolha dos nomes para o gabinete (e para o governo como um todo, inclusive na administração indireta e cargos do segundo e

terceiro escalão), e a grande maioria originou-se de sua rede de relacionamento pessoal, selecionados dentre seus colegas de academia ou equipes de trabalhos anteriores.

Tiveram papel preponderante no gabinete os participantes na formulação do programa de governo (13 secretários, sendo 12 integrantes do gabinete inicial, acrescidos de Francisco Graziano a partir de julho de 1996).

Destaque também para a participação de seis secretários oriundos da equipe de Covas na sua gestão na Prefeitura de São Paulo entre 1983 a 1985 (Rose Neubauer, José Afonso da Silva, Marta Godinho, Claudio de Senna Frederico, José da Silva Guedes e, como líder do governo na Câmara Municipal, Marcos Mendonça); e dos colaboradores da Poli USP e FGV, que além de fornecerem sete secretários (Plínio Assmann, Hugo Rosa e Meirelles da Poli USP, Angarita, Nakano e Carmona da FGV, e Zeitlin, que formou-se na USP com Covas e era professor da FGV à época do governo analisado), fizeram inúmeros secretários adjuntos, diretores e integrantes do segundo escalão da administração indireta (ENTREVISTADO n. 9). Da Constituinte, Covas trouxe Robson Marinho e José Afonso da Silva.

Como consequência das escolhas amparadas nas redes de relacionamento, o secretariado de Covas foi composto por amigos integrantes da mais nobre elite socioeconômica¹⁵⁶ e intelectual paulista¹⁵⁷, configurando um gabinete de técnicos altamente qualificados, embora muitos deles com militância política marcante.

Outros indicadores do perfil técnico do gabinete são: a quantidade de adjuntos que assumiu a titularidade das pastas, interina ou permanentemente - foram supostamente 8, além de 2 advindos da administração indireta; e os secretários que acumularam a titularidade de uma segunda pasta interinamente

¹⁵⁶ Parte do secretariado de Covas possuía patrimônio milionário (acima de um milhão), alguns deles declararam uma relação de bens superior a de Covas (R\$ 482.800) e a do presidente Fernando Henrique Cardoso (R\$ 1,134 milhão), conforme apurado por declarações de bens (valores da época) (*CIOCCARI e DUARTE, 1995*).

¹⁵⁷ Dos 42 secretários que passaram pelo gabinete na gestão de Covas, foi possível identificar que: 32 cursaram graduação, 23 em universidades de primeira linha, 22 também cursaram pós graduação, sendo 10 delas em instituições internacionais. Quanto à parcela restante não foi possível precisar as informações, de modo que podem ou não pertencer a cada uma das categorias elencadas.

(Belisário/Administração Penitenciária, Hugo Marques Rosa/Habitação e Angarita/Cultura).

Embora sejam técnicos altamente qualificados, a maior parte dos 42 secretários era filiada a partido político. Ocorre também dos ‘técnicos’ candidataram-se a cargo eletivo após o mandato, aproveitando-se da popularidade alcançada com o cargo. De outra parte, quase todos os parlamentares da amostra possuem graduação ou pós graduação e atuação prévia nos setores para os quais foram nomeados, não sendo possível desqualificá-los como técnicos. Estes resultados dificultam as classificações comumente adotadas que distinguem os secretários políticos dos técnicos com base na filiação partidária ou com base no histórico de cargos eletivos (nesse sentido ver LOUREIRO, ABRUCIO e ROSA, 1998).

Há também fortes evidências de que Covas procurou atender indicações dos caciques do partido, em especial de Franco Montoro (a exemplo de André Franco Montoro Filho, Sérgio Barbour e Walter Barelli) e FHC (a exemplo de David Z., Francisco Graziano e Fabio Feldmman).

Embora não tenha consultado ou negociado previamente com as bancadas parlamentares tucanas – e por conseguinte, não tenha alcançado de imediato êxito em satisfazê-las –, Covas cuidou de incluir ao menos um representante da bancada tucana da Câmara dos Deputados (Fábio Feldmann/Meio Ambiente) e da Alesp (Marcos Mendonça/Cultura e, mais tarde também Walter Feldman/Casa Civil).

Covas priorizou, em suma, a montagem de um gabinete de técnicos tucanos ou simpatizantes a ele vinculados. E evitou, o quanto pode, ceder o gabinete aos partidos aliados, tanto quanto o governo como um todo, restringindo a negociação política de cargos, em menor medida, até dentro do próprio partido.

Angarita, que participou de todo o processo de formação do governo e escolha dos Secretários, sintetiza o perfil do gabinete montado por Covas:

“A elaboração do programa tomou quase um ano e gerou 12 secretários de estado, forjados ali, do jeito que se deve forjar um secretário; trabalhando. Vai nisso um senhor

mérito para Covas, porque ele decidiu a composição do secretariado com uma avareza política fora do comum; não admitiu qualquer loteamento. Aliás, desde a formação da chapa ele já tinha recusado a dar o lugar de vice ao PFL, escolhendo o Geraldo Alckmin, do PSDB. Fechou a questão” (ANGARITA in FERREIRA e SARMENTO, 2003:136).

“(…) Houve negociações políticas, houve composição levando em conta a base parlamentar. Mas eu diria que 95% dos secretários, do segundo e do terceiro escalões, foram escolhidos por um destes três critérios: engenheiros da Poli, Eaesp e equipe do programa.” (ANGARITA in FERREIRA e SARMENTO, 2003:139). [*grifo meu*]

Também chama atenção a concentração de pastas para o PSDB. O PSDB monopoliza para si geralmente 22, das 24 secretárias existentes no gabinete e cede somente uma a duas pastas para cada partido. Somente entre 12/95 a 05/96, três pastas do gabinete estiveram sob controle dos aliados, concomitantemente¹⁵⁸.

Além disso, Covas não só restringiu a participação dos aliados no gabinete, como lhes concedeu poucas pastas e as de menor relevância e esvaziadas. O que não representa necessariamente um problema, já que sempre há utilidade eleitoral que se possa tirar de uma secretaria. A Secretaria de Esportes entregue ao PTB, por exemplo, era considerada de baixíssima relevância. Porém, o partido a recebeu de *‘porteira fechada’*: o secretário teve direito de escolher seus assessores diretos (adjunto e chefe de gabinete), mas os demais cargos comissionados da pasta pertenciam ao partido e o preenchimento cabia a Campos Machado (ENTREVISTADO n. 23)¹⁵⁹.

Quanto ao perfil partidário, são identificados cinco diferentes gabinetes no mandato de Covas, entre 1995 e 1998, sintetizados na **Error! Reference source not found.**, a seguir.

¹⁵⁸ Outro padrão identificado nos gabinetes de Covas é a estabilidade. Os depoimentos da equipe de Covas e de analistas convergem: ele relutava em demitir integrantes da sua equipe. No governo Covas (1995 a 1998), as trocas no gabinete tiveram a seguinte frequência e motivações: 10 secretários permaneceram durante todo o mandato no gabinete; outras 7 pastas tiveram alterações somente em abril de 1998, decorrente da desincompatibilização dos secretários candidatos às eleições; 3 mudanças de aliados (saída PFL e PMDB); 3 secretários promovidos nomeados para outros cargos (TCE, TJ e ANP); 2 a pedido dos partidos aliados; 2 por crise no setor; 2 crise com o secretário e 1 a pedido (motivo não identificado).

¹⁵⁹ O uso da máquina estadual e a relevância das pastas são explorados no capítulo 5.

Tabela 8 - Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Covas I (1995-1998)

Gab/n pastas	Finalidade/motivo	Partidos (tamanho absoluto da bancada na Alesp)*	Período	Apoio Legislativo (%)*	Taxa Coalescência	Partidarização
1º / 24	Inicial /governança e coligação eleitoral	PSDB (17) + PFL (5)	01/95 a 12/95	23,4%	0,83	83,30%
2º / 23	Inclusão do PTB/apoio legislativo	PSDB (22) + PFL (13) + PTB (7)	12/95 a 05/96	44,7%	0,65	82,60%
3º / 23	Exclusão do PFL/aliança eleitoral	PSDB (22) + PTB (7)	05/96 a 12/96	30,9%	0,80	82,60%
4º / 24	Inclusão do PMDB/apoio legislativo	PSDB (22) + PTB (7) + PMDB (15)	12/96 a 04/98	46,8%	0,58	75,00%
5º / 24	Desincompatibilização e exclusão do PMDB/aliança eleitoral	PSDB (21) + PTB (10)	04/98 a 02/99	33,0%	0,63	62,50%
	Média do mandato		01/95 a 02/99	35,76%	0,70	77,20%

Elaboração própria (fonte: SGP/Alesp): * considera a bancada parlamentar na data da formação de cada gabinete.

O gabinete inicial foi montado visando a governança, com acesso restrito aos aliados e baixo apoio legislativo. O único partido contemplado no gabinete foi o coligado PFL, como pagamento da dívida da aliança eleitoral. Naturalmente, a aliança envolvia o consequente apoio legislativo pela bancada do PFL na Alesp.

Após um ano de mandato, Covas necessitou articular maioria na Alesp, principalmente para aprovar o PED, determinante para implementar o ajuste fiscal promovido pelo governo do estado de São Paulo. Neste momento, Covas abre espaço no gabinete para o PTB, porém não exclusivamente por conta de sua bancada de 7 parlamentares, mas especialmente para driblar o trancamento da pauta empreendido pelo deputado Campos Machado, ao mesmo tempo em que passava a contar com seu papel de articulador do governo na Alesp.

Em meados de 1996, o PFL deixa o gabinete para compor a coligação com o PPB do prefeito Paulo Maluf para a eleição à capital paulista. Para recompor a base na Alesp, Covas promove o PMDB ao gabinete.

Finalmente, em abril de 1998, as eleições novamente impactam a formação do gabinete, com a desincompatibilizaram de secretários para concorrer às eleições. Nesta

ocasião o PMDB, com candidato próprio ao governo do estado (Orestes Quércia), deixa o gabinete.

Em resumo, as evidências indicam que, depois de cooptar parlamentares individualmente, incentivar a migração partidária reforçando os quadros aliados e obter apoio de uma bancada oscilante, mas passível de negociação caso a caso (*GENTILE, 1998*), somente quando se tornou imprescindível e inevitável, em razão da pressão dos aliados (caso do PTB) ou para integrar todo o partido na aliança (caso do PMDB), Covas acabou distribuindo pastas do gabinete para formalizar o apoio legislativo. Ainda assim, o gabinete não chegou a assegurar apoio legislativo majoritário (50% dos parlamentares + 1) e configurou-se minoritário quando o interesse prioritário eram as alianças eleitorais¹⁶⁰.

Não obstante, se teve dificuldades e sofreu algumas derrotas no início do governo (vetos derrubados e rejeição da privatização da Codasp), Covas conseguiu, na sua primeira passagem pelo Palácio dos Bandeirantes, obter o aval da Assembleia para todas as questões que considerou relevantes, principalmente as que permitiram privatizações de empresas estatais (*ALVES, 1999*)¹⁶¹.

De fato, a Alesp aprovou, dentre outras questões, dois projetos polêmicos e de grande relevância e impacto: a ‘federalização’ do Banespa (o acordo que operacionalizou a venda do controle acionário do Banespa para a União) e o Programa de Desestatização, que permitiu a reestruturação e a privatização das companhias energéticas do estado de São Paulo, dentre outras empresas públicas (*MONTORO*

¹⁶⁰ A reconstrução da trajetória de Covas evidencia sua resistência às alianças partidárias pragmáticas, seja para forjar vitórias eleitorais ou para formar o executivo, embora tenha cedido em diversas ocasiões. Nas eleições de 1989, Covas recusou todos os apoios que comprometessem a fidelidade partidária. Nos estados deixou de receber apoios de rivais de integrantes dos PSDB (em Pernambuco, deixou de receber apoio de Joaquim Francisco porque era adversário de Cristina Tavares, que acabou abandonando Covas durante a campanha; em Minas Gerais, deixou de receber o apoio de Helio Garcia porque era potencial candidato ao governo do estado contra Pimenta da Veiga). “*Ele abriu mão de ganhar aquela eleição, e não sou o único a dizer isso. Se tivesse aceitado outros apoios – e não eram apoios espúrios, teria vencido.*” (MALUFE in FERREIRA e SARMENTO, 2003:229). Recusou aliar-se a Fernando Collor durante a campanha e depois, impediu que o PSDB compusesse seu governo (NOGUEIRA FILHO in FERREIRA e SARMENTO, 2003:156). Resistiu à aliança com o PFL em 1994, negou a vaga de Vice ao partido e não cedeu espaço para outros aliados no gabinete.

¹⁶¹ “*O que definiu um pouco o governo foram as privatizações, as concessões, e estas, conseguimos aprovar todas. Isso era o principal, sem o que não conseguiríamos fazer o ajuste financeiro*” (FARIAS in FERREIRA e SARMENTO, 2003:248).

FILHO, 1996)¹⁶². Nakano relembra que toda a bancada federal paulista de deputados federais e senadores, com exceção de um único, eram contrários à privatização do Banespa e na Alesp não havia um único deputado favorável à privatização (NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:183).

“O ponto fundamental aqui é notar que o processo de privatização significou cortar cargos públicos e possibilidades de gastos, os quais antes constituíam moeda estratégica na conquista do apoio dos parlamentares estaduais. Mesmo assim, os deputados ratificaram medidas que retiraram grande parcela dos seus instrumentos de ação política eleitoral, o que mostra a dimensão da força do Executivo estadual na aprovação de sua agenda” (ABRUCIO ET AL, *IN* SANTOS, 2001:238/239, [grifo meu]).

Se a escassez marcou o primeiro governo de Covas, com muitas medidas duras e impopulares, especialmente junto à classe política, se durante a maior parte do governo Covas não contava com maioria sólida na Alesp (arregimentada pelo gabinete), como o governador conseguiu a colaboração de todos¹⁶³?

Além da conjuntura crítica, as evidências sugerem que, embora Covas negociasse pouco¹⁶⁴ e resistisse à pressões¹⁶⁵, construiu sua maioria atendendo às necessidades

¹⁶² Ideologicamente contrário às privatizações, a equipe de Covas afirma que o governador ‘convenceu-se’ de empreendê-la como a única solução para recuperar a capacidade de investimento do estado (DALL’ACQUA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:209; NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:191).

¹⁶³ Eleitoralmente, as marcas do primeiro governo Covas, o ajuste fiscal e o saneamento das finanças do estado, também não lhe rendiam dividendos. Ao contrário, foram percebidas como “falta de obras, cortes de investimentos, demissão de funcionários públicos” (TOLEDO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:85). Covas foi reeleito com uma pequena margem de diferença.

¹⁶⁴ A equipe de Covas afirma que este se recusava a negociar votos pontualmente e colocava os projetos em votação, mesmo sem garantia de aprovação (NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:195; FARIAS *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:248), citando os casos das aprovações da Comgás (MALUFE *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:233; NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:169) e do Banespa (NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:169). “Embora Covas tivesse um negociador encarregado de tratar com a Assembleia, o espaço para a negociação era pequeno (...).” (DALL’ACQUA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:204). “A maioria é desejável, mas ela não vai ser buscada a qualquer preço”, declarou o chefe da Casa Civil, Robson Marinho. DALL’ACQUA afirma que, durante quatro anos, Covas conseguiu aprovar os projetos “à base da ‘simpatia’, porque o governador não abria mão de quase nada”, e relembra uma frase do líder da bancada, deputado Walter Feldman, depois presidente da Assembleia, à Covas: “Governador, faz quatro anos que a gente convence no amor. Não dá mais. Temos que ceder em alguma coisa.” (FELDMANN *apud* DALL’ACQUA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:204).

¹⁶⁵ Fatos e depoimentos convergem para à resistência de Covas à pressões. Como Prefeito, em 1983, decretou a intervenção de técnicos da Companhia Municipal de Transportes Coletivos nas empresas privadas para garantir a frota nas ruas diante de chantagens de greve pelas empresas. Em 2001, foi agredido por professores grevistas em frente à Secretaria de Educação. Por recusar-se a ceder a chantagens, Covas perdeu a maioria governista na Câmara Municipal, quando Prefeito de SP, enfrentando diversos conflitos com a Câmara Municipal e tendo que negociar pontualmente cada um dos projetos de seu interesse até o final de seu governo. Os seis vereadores rebeldes, filiados ao PMDB,

eleitorais dos parlamentares de diferentes maneiras, especialmente distribuindo políticas do tipo *'pork barrels'*:

“Na maioria das áreas ele [Covas] tinha o pessoal técnico, profissional, e tinha o atendimento às demandas. (...) Chega alguém e diz: “Tenho uma área em que preciso montar isso, montar aquilo.” É isso que garante o voto do deputado. (...) isso acontecia, caso contrário ele [Covas] não manteria a maioria. Foi assim que conseguiu dominar a Assembleia sem loteamento” (NASSIF *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:95).

Um assessor descreve e outros Secretários entrevistados confirmam que Covas levou para o governo do estado a experiência adquirida na relação com o legislativo municipal quando foi prefeito de SP: recebia os parlamentares – qualquer que fosse o partido (inclusive da oposição), atendia suas demandas sempre que possível, e compartilhava com eles os resultados do governo¹⁶⁶. Nesse sentido, Covas atendeu e obteve apoio de parlamentares individualmente, não obstante subsistissem acordos partidários¹⁶⁷.

Sebastião Faria explica como funcionou:

“No começo, quando os recursos eram muito curtos: tudo aquilo que era liberado fazíamos com que a informação chegasse através do parlamentar, por exemplo, um hospital, uma creche, uma pavimentação de rua, uma estrada vicinal. Fazíamos com que o deputado levasse a notícia” (FARIAS *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:248).

Dalmo Nogueira acrescenta:

“Quando um prefeito ou deputado vinha pedir obras, Covas não o discriminava por ser de outro partido. Em questões mais importantes para seu governo, chamava os líderes de

passaram a ser chamados de os cavaleiros do Apocalipse devido aos inúmeros obstáculos que causavam ao prefeito (FARIAS, *IN* FERREIRA E SARMENTO, 2003)

¹⁶⁶ “Ele visitava um local e levava junto os vereadores, não ficava aguardando que estes trouxessem a reivindicação; (...) os louros das benfeitorias eram transferidos para o vereador, gerando uma relação de confiança entre ele, o vereador e a população do local” (FARIAS *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:241). Covas “recebia vereador sozinho em seu gabinete” (MARTINS, 2011:104). “Covas tinha uma relação muito boa com os vereadores, procurava suprir a carência de recursos com uma atenção especial; com muita frequência, nos atendia pessoalmente, reservava um dia da semana para atender vereadores e as audiências se estendiam por horas e horas, porque o vereador levava o presidente da associação dos amigos de bairro e algumas lideranças comunitárias, aquilo começava pela manhã, Covas ia direto, sem parar. Era comum ficar na Prefeitura até meia noite, atendendo entidades e vereadores” (MENDONÇA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:346).

¹⁶⁷ “(...) no atacado acredito que a posição do governador sempre foi de razoável diálogo com a oposição, ainda que ali, no dia a dia, no corpo a corpo da rua aparecesse o confronto; os principais líderes partidários sempre tiveram uma grande afinidade e eram recebidos pelo governador” (SANTOS JUNIOR *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:266).

todos os partidos e fazia questão de explicar suas posições; debatia exaustivamente o tema e enviava o projeto à Assembleia. Com poucas exceções, os projetos importantes foram aprovados. (...) volta e meia pedia a Angarita para enviar uma circular aos secretários: *‘Reservem um espaço para receber deputados e prefeitos, pelo menos um dia por semana.’* (NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:170).

Nakano sintetiza como era o relacionamento do governo com a Alesp:

“Na Secretaria, eu recebia todos os deputados que me procuravam e os tratava de forma igual. Dali a pouco eles começaram a perceber que não adiantava pressionar a Secretaria da Fazenda. Alguns até me diziam o seguinte: *“Sei que você não vai atender ao meu pedido; por isso, pelo menos receba o pessoal da minha região e explique por que não pode fazer.”* Eu concordava, e vinha aquele bando de gente! Eu ouvia, conversava e depois expunha a impossibilidade. **No final, o que eles querem é uma foto para provar que vieram a São Paulo e falaram com o secretário da Fazenda; depois publicam no jornal local. Está feita a parte do deputado, que é trazer o pessoal e dar acesso ao governo.**” (NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:195, grifo meu).

Fernando Dall’acqua (*in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:205) vê a articulação política de Covas sob duas óticas: a) um forte controle sobre a bancada do PSDB e um partido aliado que era leal nas votações, o PTB; b) e uma atuação apartidária no trato com os prefeitos, que lhe garantiam sustentação. O secretário destaca **“a atividade política de Covas era junto às Prefeituras, não junto à Assembleia”**¹⁶⁸.

Nakano corrobora: *“As obras eram tantas que não houve um único município sem obras do governo; aí o governador faturou, pois ele visitou nos quatro anos do primeiro mandato todos os municípios.”* (NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:186).

Ademais, segundo seus assessores, Covas conquistara o respeito dos parlamentares porque, dentro dos limites por ele estabelecidos, atendia, ouvia, argumentava e debatia (FARIAS; MENDONÇA, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:103; MARTINS, 2011). Diferentemente dos demais governos tucanos, quando o Executivo foi acusado de exercer um ‘rolo compressor’ sobre a Alesp, os entrevistados

¹⁶⁸ Dall’Acqua afirma que: *“(...) no interior, Covas não tinha partido político, ele era estado de SP. Em qualquer tipo de estatística é possível ver que a distribuição de verbas independia de partido; com isso, o governador tinha enorme apoio dos prefeitos do interior, que influenciavam seus deputados na Assembleia”* (DALL’ACQUA *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:204). Entretanto, embora não haja dados estatísticos para este período, depoimentos de outros integrantes da equipe de Covas contradizem esta afirmação, ao informarem que Covas priorizava o PSDB, sempre que possível (NOGUEIRA FILHO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:169). Segundo Nakano, Covas dizia: *“Em duas situações iguais, se for possível ajudar o nosso partido, por que não? Se há duas pessoas para nomear, e o nome do nosso partido é tão bom quanto o do outro, nomeie o nosso. Nas obras, a mesma coisa: se existem duas equivalentes, favoreça a do nosso partido.”* (NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:194)

(inclusive da oposição) afirmam que, embora obtivesse os resultados almejados pelo Executivo, Covas permitia que a Alesp exercesse, em alguma medida, sua função deliberativa¹⁶⁹.

Quanto ao comportamento dos partidos e dos parlamentares da Alesp, o secretário da Fazenda, Nakano sintetiza sua motivação: **“O problema do deputado não é apenas conseguir uma obra, um gasto ou redução de impostos, ou fazer alguma negociata; seu problema maior é ter votos”** (NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:195, grifo meu).

E para ter votos, a melhor estratégia é caminhar com o governo do estado, que controla a administração estadual. Os dados e fatos corroboram o argumento: parlamentares os partidos da base de apoio do antigo governo direcionaram o apoio para o novo governo.

Na eleição da mesa diretora em 1995, o deputado Mauro Bragato (PMDB) resumiu a situação do PMDB: **“(...) o partido está numa sinuca. Ou bate forte e fica com a corda no pescoço, ou compõe com o governo e pode virar um PFL da vida”** (ALONSO, 1995*i*, [grifo meu]). Optou pelo governismo. O PFL perdeu secretaria do gabinete e estatais e, ainda assim, os parlamentares do partido mantiveram o apoio ao governo.

Todas as dificuldades e situações críticas enfrentadas pelo governador caracterizam-se pela pressão dos parlamentares por cargos, obras e/ou recursos, principalmente pelos partidos da base aliada e, por vezes, do próprio PSDB¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Vários secretários, dentre eles Nakano, Angarita, Dalmo, Belisário e Hugo Rosa afirmam que as visitas à Alesp eram constantes, não somente porque eram convocados oficialmente, mas porque perceberam que conseguiam obter o apoio dos parlamentares quando, mediante diagnósticos e justificativas técnicas, eles compreendiam os objetivos almejados com cada projeto enviado ao Legislativo (MARTINS, 2011).

¹⁷⁰ A título exemplificativo, a própria bancada do PSDB votou pela urgência da votação do "superpacote" que o governador Fleury (PMDB) aprovou no final de seu governo e causava um rombo de R\$ 2 bilhões nos cofres públicos (NERI, 1994*i*).

Numa destas ocasiões, a imprensa posicionou-se, desqualificando o comportamento dos parlamentares na Alesp e, em última instância, a formação de coalizões baseadas em trocas:

“É lastimável o pífio desempenho da Assembleia Legislativa de São Paulo. Deputados de partidos supostamente aliados ao governo, **para pressionar por cargos, obstruem vergonhosamente a votação de projetos enviados pelo governador. Barganhas espúrias têm mantido a casa praticamente paralisada.** (...) Isso não se deve à especial força da oposição, mas a uma pequena bancada de governistas descontentes. É louvável a recusa do governador Mário Covas em lotear a administração com funcionários indicados politicamente por deputados. (...) A lamentavelmente consagrada prática do "é dando que se recebe" está entre os grandes males do país. (...) É intolerável que, por motivos escusos, alguns deputados impeçam a Assembleia de legislar” (*BLOQUEIO ESPÚRIO*, 1995).

Covas limitou a distribuição de pastas no gabinete, compensando-a com o atendimento de outras demandas (*pork barrels*) dos parlamentares e assim construiu sua maioria. O fato de Covas concentrar os gabinetes para si (cota pessoal ou PSDB), lotear pouco, ceder pouco nas negociações, governar inicialmente com uma maioria instável, e mesmo assim aprovar toda a sua agenda relevante, evidencia a fragilidade do poder de barganha dos parlamentares estaduais. Eles preferem assegurar ‘*um pássaro na mão*’ ao lado do governo, do que enfrentar a escassez de recursos que acompanha a oposição. Como disse Nassif: “(...) ***no estado é mais fácil compor maioria do que no governo federal***” (NASSIF in FERREIRA e SARMENTO, 2003:95).

4.3. COALIZÕES NO GOVERNO COVAS II (1999 A 2002)

a) O contexto das eleições de 1998

Covas dizia-se contrário à reeleição¹⁷¹. Chegou a declarar que não concorreria, mesmo depois de aprovada a emenda constitucional proposta por FHC (MALUFE *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:229). Porém, em março de 1998 anunciou sua candidatura à reeleição ao governo do estado de São Paulo (TREVISAN, 1998b)¹⁷².

O PFL, em virtude do tempo de TV, foi novamente o aliado mais disputado. Acabou coligando-se com o PPB de Paulo Maluf, que lhe ofereceu a vaga de vice governador. O PFL paulista tinha à época três secretários na equipe do prefeito de SP Celso Pitta, afilhado político de Maluf e nenhuma vaga entre os principais auxiliares de Covas. Não obstante, em virtude dos cargos que mantinham no segundo escalão da administração estadual, os deputados estaduais do PFL representaram o maior entrave ao acordo com o PPB (PFL PAULISTA [...], 1997).

O PSDB coligou-se com o PTB, PSD e PV. O cargo de vice governador foi entregue novamente a Alckmin. O PTB recebeu a vaga ao senado (indicando João Leite Neto, que não foi eleito) e a Secretaria da Habitação (já em meados de 1998), conforme descrito na seção anterior. No segundo turno, Covas contou ainda com o apoio do PSB, PPS e PT, e venceu Paulo Maluf (PPB).

¹⁷¹ Na votação da Constituinte, Covas discursou na tribuna: “(...) acabo de ouvir, aqui, manifestações de deputados de outros partidos tentando jogar sobre as costas do PMDB esta indignidade, esta ignomínia que se chama prorrogação de mandato” (COVAS, *apud* NAKANO, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:175). Teria dito à Belisário “(...) Este negócio de reeleição é complicado, porque as pessoas às vezes não percebem que estão se perpetuando; param de evoluir.” (COVAS, *apud* SANTOS JUNIOR *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:268).

¹⁷² Provável estratégia para reeleição, em julho de 1997, Covas nomeara o publicitário Sérgio Reis (partido não identificado), da famosa campanha “Gente que faz” do Bamerindus, para o cargo de secretário de Comunicação, e aumentou em 189,4% o investimento em publicidade no orçamento estadual, destinando R\$ 44 milhões (valores da época) para a campanha institucional da gestão das outras 23 Secretarias valor que poderia ser aumentado em 25%, e a administração indireta teria ainda verba específica (NERI, 1997), contrariando seu histórico de resistência à publicidade, característica do início do seu mandato, quando passou 9 meses sem despachar com o Secretário de Comunicação Alexandre Machado (MARTINS *in* FERREIRA e SARMENTO, 2011:68/69), cuja pasta tivera até então orçamento equivalente a um quinto da verba para área similar na cidade de São José do Rio Preto, (SECRETÁRIO AFIRMA [...], 1995) e ficara 2 anos vaga após a saída de Machado. Belisário conta que Covas chegava a calcular em número de viaturas para o estado o custo da propaganda de uma política pública: “(...) Quantas viaturas eu compro com isso? O que é mais importante, anunciar que está dando 30 carros ou comprar 40?” (SANTOS JUNIOR *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:266).

b) O gabinete inicial

As alianças pós eleitorais e a formação do gabinete são condicionadas pelas expectativas dos partidos e atores políticos em relação às eleições subsequentes. Depois de uma reeleição apertada e num contexto de ‘baixa’ de atores centrais no cenário político¹⁷³, o governador reeleito Mário Covas despontava como candidato natural à sucessão presidencial em 2002, com pretensões a uma guinada à esquerda, até que a descoberta de sua doença altera as estratégias de atores e partidos políticos e estagna o seu governo, até o seu falecimento em março de 2001.

No primeiro governo, os dois primeiros anos (1995/96), foram dedicados ao ajuste fiscal. A partir de 1997 começou a sobrar recursos para investimentos, fase interrompida em 1998 em virtude da crise financeira que o país enfrentou e no segundo semestre houve eleições. A reeleição fora difícil, mas Covas teria um cenário favorável para concretizar realizações, porque tudo estava saneado e o estado adquirira uma grande capacidade de gastos (DALL’ACQUA, *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:209). Esperava-se no segundo governo Covas um ‘salto de criatividade’, substituindo secretários e criando uma nova estrutura administrativa (NASSIF *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:90/91).

De fato, logo após sua vitória, Covas divulgou que as mudanças no gabinete seriam pautadas por dois eixos: uma reforma administrativa, com extinção e fusão de Secretarias¹⁷⁴, e pela guinada à esquerda com partidos aliados compondo o secretariado (*TREVISAN 1998d*). Covas declarou a intenção de trazer os partidos que o apoiaram no segundo turno - PT, PSB e PPS, para o gabinete, provavelmente nas secretarias da área

¹⁷³ O ministro Sérgio Motta (PSDB) e o deputado Luís Eduardo Magalhães (PFL) faleceram em abril de 1998. Luiz Carlos Mendonça de Barros caiu pelo grampo do BNDES durante a privatização das teles, junto com seu irmão José Roberto Mendonça de Barros, da Câmara de Comércio Exterior, e com André Lara Rezende, ex-presidente do BNDES (*CANTANHÊDE, 1998*).

¹⁷⁴ O objetivo de dar racionalidade e agilidade à administração. A extinção da Secretaria de Energia era dada como certa já que, com a conclusão do processo de privatização de empresas energéticas prevista para 1999, a pasta deixaria de ter atribuições que justificassem sua existência individualizada. Especulava-se também a união das secretarias de Recursos Hídricos, Saneamento Obras com a de Meio Ambiente e a criação da Secretaria da Infraestrutura agregando os setores de habitação, obras e transportes. Além da criação da Secretária de Juventude (*SECRETÁRIO DE COVAS [...], 1998*). A proposta enfrentaria resistências na Assembleia, já que reduziria o número de cargos disponíveis para políticos. O PTB, por exemplo, desejava indicar o deputado federal eleito Celso Giglio para a Secretaria de Transportes Metropolitanos, que deixaria de existir dentro desse modelo (*TREVISAN, 1998d*).

social - Promoção Social, Trabalho, e Justiça e Cidadania, consolidando a frente de esquerda formada na eleição (*PT DESCARTA [...], 1998; NERI, 1998b*)

A participação do PSB no gabinete era tida como certa. Covas ofereceu a Luiza Erundina, eleita deputada federal pelo PSB, a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. Já aventando sua pré candidatura à prefeitura de São Paulo em 1996, Erundina preferiu assumir sua cadeira no Congresso e indicou o ex deputado estadual Pedro Dallari, que não se elegera deputado federal, para o gabinete (*TREVISAN, 1999, 1999b*).

Outros partidos também se mantiveram no páreo por uma vaga no Secretariado. O PMDB, que tinha oito deputados na Assembleia, contra 2 parlamentares do PSB, também pleiteava uma pasta da área social. Para fazer um arranjo político, especulou-se colocar Dallari na Administração Penitenciária, já que o deputado era advogado, e deixar o PMDB na Assistência Social. Havia apostas também no retorno do deputado estadual Dimas Ramalho para a Secretaria da Habitação (*TREVISAN, 1999b*).

A jogadora de basquete Magic Paula (PPS) foi citada como uma opção do PPS para a Secretaria dos Esportes (*GALHARDO, 1999*). Outro nome da legenda para ocupar algum cargo era o do deputado estadual Nelson Fernandes (*TREVISAN, 1999b*).

O PDT, com sete deputados eleitos, também se mostrava disposto a colaborar com o governo, em troca de cargos (*NERI, 1998c*).

Entretanto, em dezembro de 1998, o diagnóstico de um tumor maligno na bexiga de Covas altera os cenários e cálculos possíveis para as eleições de 2002, levando ao reposicionamento dos diversos atores e partidos políticos, com efeitos diretos sobre a formação do seu governo.

Covas ficou hospitalizado durante 25 dias no mês de dezembro de 1998¹⁷⁵. Neste interregno, o orçamento de 1999 foi aprovado, sem muita dificuldade pela base de

¹⁷⁵ No dia 14 de dezembro, Mario Covas passou por uma cirurgia de nove horas, na qual foram retiradas bexiga, próstata, vesículas seminais e gânglios linfáticos. A bexiga foi reconstruída com partes do

sustentação de Covas. Mas foram sobrestadas a aprovação da emenda constitucional que permitiria a privatização da Comgás e a autorização para que 1% do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) continuasse sendo destinado ao programa de construção de casas populares (ALVES, 1998).

A costura política para a composição do novo secretariado também ficou suspensa, nenhum interlocutor foi autorizado a conversar ou formular convites em nome do governador até o retorno deste à ativa (ALVES, 1998). Em janeiro, os secretários da gestão anterior de Covas continuaram em seus respectivos cargos (TREVISAN, 1998e, ANDRADE, 1999). O Secretariado do segundo mandato foi anunciado aos poucos, somente a partir da segunda quinzena de janeiro, após a posse de Covas ocorrida em 11 de janeiro, até a posse do novo gabinete, ocorrida no dia quatro do mês de fevereiro (MONTANHA [...], 1999)¹⁷⁶.

Mesmo antes da doença de Covas vir a tona, era esperado que parte da equipe fosse mantida no gabinete, embora não tão intensa¹⁷⁷. Covas confirmou a permanência, em seus respectivos cargos, de 17 dos 24 Secretários do gabinete, que contava com somente 7 novos secretários. Dentre os 17 secretários mantidos, 12 estavam no governo desde 1995.

Dois deles estiveram ausentes do gabinete durante o período eleitoral, desincompatibilizaram-se em abril de 1998 para concorrer às eleições e retornaram: Marcos Mendonça (Cultura) e Walter Barelli (Emprego e Relações do Trabalho). Walter Barelli não teve êxito na disputa eleitoral para a câmara dos deputados. Marcos Mendonça foi reeleito deputado estadual pelo PSDB e reassumiu a Secretaria da

intestino. Na data da posse, o governador ainda usava duas sondas, uma na uretra e outra na bexiga (TREVISAN, 1998e).

¹⁷⁶ Covas recebeu alta hospitalar no dia 28 de dezembro de 1998. Sua posse foi realizada somente no dia 11 de janeiro, numa cerimônia que reuniu pelo menos sete ministros de FHC, governadores, integrantes da direção nacional do PSDB, parlamentares tucanos de outros Estados, candidatos derrotados por Covas ao governo do Estado, aliados e opositores de diversos partidos, e uma caravana de oitenta e quatro ônibus e cerca de 3.000 militantes que, acompanharam a cerimônia por um telão instalado no estacionamento da Alesp e aproveitaram a ocasião para pagar uma promessa de aplaudir Jesus por três minutos ininterruptos em prol da recuperação de Covas (ANDRADE, 1999).

¹⁷⁷ Nassif argumenta que alguns Secretariado de Covas “*não eram bons gestores, os resultados eram díspares*”. Mas Covas “*era prisioneiro da lealdade, não sacrificava um companheiro e, portanto, não demitia os secretários que não entregavam resultados*” (NASSIF in FERREIRA e SARMENTO, 2003:90/91).

Cultura, acabando com a especulação de que a pasta seria usada para atender a demanda de algum dos partidos aliados (*TREVISAN, 1999; TREVISAN ET AL, 1999; SECRETARIADO ESTÁ [...], 1999*)¹⁷⁸.

Desta vez, Covas tomou o cuidado de reservar uma cota no gabinete para atender parlamentares da bancada tucana paulista na Câmara dos Deputados e na Alesp. Quatro dos sete novos secretários nomeados para o gabinete eram parlamentares tucanos.

Da bancada federal era necessário indicar dois nomes, de modo a abrir caminho para que dois suplentes do partido fossem para o Congresso: Zulaiê Cobra e Mendes Thame (*ANÍBAL VAI [...], 1999*).

José Aníbal Peres de Pontes (PSDB), reeleito deputado federal, assumiu a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico. A nomeação de Aníbal permitiu que Zulaiê Cobra Ribeiro assumisse uma cadeira na Câmara dos Deputados. Muito ligada a Covas, ela era a primeira suplente da bancada do PSDB (*ANÍBAL VAI [...], 1999*).

Ao invés de convocar outro deputado federal para liberar a vaga na Câmara dos Deputados, Covas nomeou diretamente o segundo suplente, Antonio Carlos de Mendes Thame (PSDB), então presidente do PSDB estadual, para a Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras (*ANDRADE, 1999b*). Com esta nomeação, a pretendida fusão da pasta não se concretizou.

Já a bancada tucana na Alesp foi contemplada com três pastas. Além do retorno de Marcos Mendonça na Secretaria da Cultura, José Ricardo Alvarenga Trípoli (PSDB), deputado estadual, oriundo da equipe de Covas quando Prefeito de São Paulo, assumiu a Secretaria de Meio Ambiente e Juscelino Cardoso de Sá (PSDB), deputado estadual mais votado do PSDB, foi nomeado Chefe da Casa Civil. Sua nomeação foi considerada inesperada por não possuir o perfil de articulador político - necessário ao chefe da Casa Civil, mas justificável. A missão de Celino seria a articulação e contato com prefeitos,

¹⁷⁸ A Cultura, assim como as secretarias de Turismo e Meio Ambiente, eram consideradas áreas propícias para esse tipo de negociação interpartidária (*DECIA, 1998*).

mais do que com a Assembleia (*ANDRADE, 1999*). Mais uma evidência de que o gabinete é utilizado para fins eleitorais, corrobora a afirmação de DALL'ACQUA de que a estratégia de Covas era a relação com as prefeituras, preterindo a Alesp. As atribuições pela articulação do governo com a bancada paulista na Alesp e no Congresso foram repassadas a Antonio Angarita, secretário de Governo, e José Aníbal, secretário de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico, respectivamente.

A nomeação dos três deputados estaduais no gabinete (Celino Cardoso, Ricardo Trípoli e Marcos Mendonça) permitiu ao terceiro suplente da coligação que elegeu Covas, o tucano Milton Flávio, assumir uma vaga na Alesp (*ANDRADE, 1999*).

Os outros três novos secretários nomeados para o gabinete foram: Marco Petrelluzzi (Segurança Pública); Mauro Arce (Energia) e Oswaldo Martins (Comunicação)¹⁷⁹.

No dia 04 de fevereiro o governador de São Paulo, Mário Covas (PSDB), deu posse a 23 dos 24 secretários. Restava indefinido somente o comando da Administração Penitenciária, aparentemente, reservada para Pedro Dallari do PSB. Segundo assessores, Covas andava descontente com a atuação de Azevedo Marques (*ANDRADE, 1999b; GOIS, 1999*). Mas o Secretário acabou sendo confirmado no cargo e viria a ser demitido no final daquele ano, em dezembro de 1999.

Quanto aos partidos aliados, somente o PTB garantiu a permanência de Francisco Prado na Secretaria da Habitação, além dos cargos já ocupados na Secretaria de Esportes e Turismo com a suposta representação de Marcos Arbaitman. Nem o PSB, cuja participação era dada como certa, obteve pastas.

Este gabinete oferecia ao governador somente 27,7% (PSDB 21 – PTB 5) de apoio na Alesp. Somada uma cadeira do PV, coligado eleitoral, Covas contava com 28,7% de apoio na Alesp¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Na verdade, Oswaldo Martins foi nomeado Assessor Especial do Governador, com prerrogativas de Secretário de Estado, para responder pelo Sistema de Comunicação do Governo. Porém, não tendo sido possível apurar com precisão as diversas alterações ocorridas no status da Secretaria de Comunicação, que como assessoria especial esteve vinculada a diversas pastas e ora teve status propriamente dito de Secretaria, optou-se por computá-la como uma Secretaria durante todo o período da análise.

O apoio dos partidos que apoiaram o PSDB no segundo turno cotados para o gabinete (PT com 14, PSB com 2 e PPS com 3 parlamentares), ampliaria a bancada pró governo na Alesp, ainda assim faltariam 2 votos para garantir a maioria. Porém, o PT recusou-se a compor o gabinete e afirmou que se manteria na oposição, de modo que o apoio eleitoral garantiria, em tese, 32 cadeiras, equivalente a 34%.

Em fevereiro de 1999, o governo admitia só contar com o apoio na Alesp dos partidos que haviam integrado a coligação. O deputado estadual Vanderlei Macris, ex-líder do governo na Assembleia e candidato à presidência da Casa admitiu: "*Por enquanto, só temos garantia de apoio dos partidos que integraram a coligação (PSDB-PTB-PSD). O apoio dos demais vai depender da negociação de cargos no segundo escalão*". (MACRIS, *apud ANDRADE, 1999b*, [grifo nosso]).

Porém, Covas tinha a seu favor a vocação governista e o bom relacionamento com alguns dos parlamentares do PFL (11 deputados), à exemplo de Duarte Nogueira que fora seu Secretário no primeiro mandato (e que se filiaria ao PSDB num futuro próximo), e o momento difícil para PPB e PMDB em São Paulo (ALVES, 1999), fatores que o ajudariam para uma composição (GENTILE, 1998).

Após a derrota de Paulo Maluf na corrida pelo governo estadual e diante da administração impopular de Celso Pitta na capital do Estado, o PPB (com 11 deputados) tendia a manter a oposição apenas no discurso, votando com o tucano nos casos mais importantes (ALVES, 1999). Os dois deputados do PPB que se reelegeram (Wagner Salustiano e Aldo Demarchi) vinham apoiando o governo nos últimos quatro anos e a expectativa do coordenador era de que continuassem a fazê-lo (ATHIAS, 2002).

O PMDB (8 parlamentares) já havia participado do primeiro governo Covas (ALVES, 1999). A derrocada eleitoral de Orestes Quércia em 98 (ficou em quinto lugar na corrida pelo governo paulista), contribuía para dizimar o que restava de resistência no partido à adesão a administração tucana. Ademais, metade da bancada ameaçava deixar o partido (Arnaldo Jardim, Vitor Sapienza e Dimas Ramalho visavam o PPS e Faria Júnior era assediado pelo PL) (GALHARDO, 1999b). Era esperado, portanto, que

¹⁸⁰ Bancada da coligação: PSDB 21 – PTB 5 – PSD 0 – PV 1 (fonte: SGP/Alesp).

o PMDB estivesse com o governador em boa parte das votações, mas o apoio não seria incondicional (*GENTILE, 1998*).

Para facilitar o trabalho de convencimento de deputados, Covas manteve indefinidos os cargos em escalões inferiores do governo, que poderiam servir de moeda de troca na negociação pelo apoio na Assembleia (*ALVES, 1999*).

Assim, como no primeiro governo, Covas governaria com uma bancada oscilante, negociando apoio caso a caso, mas a perspectiva era de uma legislatura ainda mais tranquila que a anterior, sem os temas tão polêmicos como os apreciados no primeiro mandato¹⁸¹.

Ademais, segundo os entrevistados, Covas conquistara certa estabilidade no relacionamento com os parlamentares da Alesp, ao contemplar os parlamentares com o atendimento de suas bases eleitorais e ao resguardar, em certa medida, a autonomia e o espaço deliberativo do parlamento (*ENTREVISTADOS n. 9, n. 4, n. 22*).

No primeiro mandato, Covas conseguiu o aval da Assembleia para todas as questões que considerou relevantes, principalmente as que permitiram privatizações de empresas estatais. Esperava-se que a Alesp continuasse dócil ao governador também no segundo mandato (*ALVES, 1999*).

c) O gabinete do Vice

Da reforma pretendida por Covas, concretizou-se somente a extinção da Secretaria de Administração e Modernização dos Serviços Públicos, em maio de 1999¹⁸². O número de pastas do gabinete foi reduzido para 23, temporariamente, até a criação da Secretaria de Juventude, Esporte e Lazer em 2001.

¹⁸¹ Entre uma das prioridades de Covas para 1999 estava a venda da Comgás (*GENTILE, 1998*). Covas pretendia também modificar a Previdência estadual, aumentando as alíquotas de contribuição e criando um fundo de pensão (*ANDRADE, 1998*).

¹⁸² As atribuições e os cargos disponíveis foram transferidos para a Secretaria do Governo e Gestão Estratégica (artigo 35, Decreto n. 43880/99).

Depois de montado o gabinete, o governador Mario Covas substituiu cinco Secretários antes do seu último afastamento¹⁸³, para tratar do câncer que retornara e que o levaria a morte, no dia 06 de março de 2001¹⁸⁴. O vice governador Geraldo Alckmin assumiu o governo do estado de São Paulo e no dia seguinte já havia especulações em torno de possíveis mudanças no Secretariado.

O agravamento do quadro de saúde de Covas pouco antes de sua morte, abriu a discussão da pertinência, ou não, de um pedido de demissão coletiva, através do qual os secretários colocariam, em bloco, os cargos à disposição do recém empossado governador Geraldo Alckmin. O dilema era se Alckmin deveria fazer uma grande reforma no gabinete e imprimir sua marca no governo que assumia ou se deveria manter a linha administrativa que herdara, o que se traduziria em manter o primeiro escalão escolhido por Covas (*REVOADA [...], 2001*). Não havia consenso entre os Secretários (*SECRETÁRIOS DIVERGEM [...], 2001*).

Alckmin acabou fazendo mudanças gradativas no secretariado. Foram 7 alterações no decorrer de 2001, e depois uma reforma maior, a partir do início de 2002, principalmente motivada pelas eleições, aproveitando para antecipar a saída decorrente da desincompatibilização dos secretários candidatos às eleições¹⁸⁵.

¹⁸³ Duas mudanças motivadas pela crise enfrentada na Febem no ano de 1999 (marcada por uma série de rebeliões, com quatro mortes e mais de 1.500 fugas (*CABRAL, 1999*)); Celino Cardoso deixou a Chefia da Casa Civil, para ajudar na campanha do vice governador Alckmin, que concorreu à prefeitura de SP, sem sucesso (*AGÉGE, 2000*); e duas saídas a pedido por motivos pessoais.

¹⁸⁴ "(...) Em 19 de julho de 2000 teve diagnosticado um tumor maligno entre a bexiga reconstituída e o reto. Foi submetido a nova cirurgia, mas em janeiro de 2001 apareceu novo câncer, desta vez na meninge. Foi tratado com sessões de quimioterapia. Em 25 de fevereiro foi internado no Incor e faleceu em 6 de março, de falência múltipla dos órgãos". (ANGARITA in FERREIRA e SARMENTO, 2003:148). Ver www.itv.org.br/biografias/mario_covas.htm e DHBB.

¹⁸⁵ Dentre as reformas: a) em outubro de 2001, ocorre a fusão da Secretaria de Esportes e Turismo com a Secretarias de Juventude. A criação da Secretaria da Juventude, promessa de campanha de Covas (*PASCOWITCH, 1999*), foi aprovada em novembro de 1999, pela Lei 10.387/99. Porém, os dados e informações disponíveis sugerem que, embora a pasta tenha sido legalmente aprovada em 1999, ela só tenha sido criada de fato dois anos depois, em outubro de 2001, mediante sua fusão com a Secretaria de Esportes e Turismo (*SECRETÁRIOS PODEM [...], 2001*; *GABRIEL CHALITA SUBSTITUI [...], 2002*). O Decreto 46143/2001 transfere os quadros de cargos e funções, direitos e obrigações da Secretaria de Esportes e Turismo para a Secretaria da Juventude. Concomitantemente, o mesmo Decreto 46143/2001 dispõe que a Secretaria de Esportes e Turismo, passa a denominar-se Secretaria de Turismo e que a estrutura transferida para a Secretaria da Juventude continua prestando serviços também à Secretaria de Turismo, até a extinção desta pasta. Ruy Martins Altenfelder Silva (PSDB), recém nomeado Secretário de Ciência e Tecnologia, foi designado para responder também pela Secretaria de Turismo, até a extinção da mesma, que ocorreria em maio de 2002 (pelo Decreto 46744/02, esta mudança será detalhada adiante). As mudanças promovidas pelo Decreto 46143/01 implicaram o aumento de pastas

Seis Secretários desincompatibilizaram-se para concorrer às eleições de 2002 (FREITAS, 2002). Três eram candidatos à reeleição: deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame (Recursos Hídricos); deputados estaduais João Caraméz (Casa Civil) e Ricardo Trípoli (Meio Ambiente). Outros três que deixaram o gabinete eram candidatos novatos: Walter Barelli (Emprego e Relações do Trabalho), foi deputado federal; André Franco Montoro Filho (Economia e Planejamento) concorreu à vaga de deputado federal (não eleito); Marco Vinício Petrelluzzi (Segurança Pública), concorreu à deputado federal (SECRETÁRIO DE GOVERNO [...], 2002)¹⁸⁶.

A reforma também serviu para acomodar o PFL, em razão da coligação eleitoral com o PSDB para 2002. Cláudio Lembo, então presidente do PFL paulista, foi cotado para assumir a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania (PRESIDENTE DO PFL [...], 2002). Mas, impedido por pressões contrárias do terceiro setor, em razão do seu passado político ligado ao regime militar, indicou Alexandre de Moraes (PFL, após a posse), Promotor de Justiça, que assumiu o cargo em janeiro de 2002¹⁸⁷.

O Quadro 2 a seguir, reúne a totalidade de secretários nomeados no segundo mandato de Covas, entre 1999 a 2002, por secretaria, seguidos do período em que permaneceram no gabinete e partidos aos quais estavam filiados à época do exercício do cargo.

Quadro 2. Gabinete Final do Governo Covas II (1999-2002)

Secretaria	Secretário	Período	Partido
------------	------------	---------	---------

para 24, como no início da gestão; b) Porém, em maio de 2002, ocorre a fusão da Secretaria do Turismo com a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico (O Decreto 46.744/02 transfere as unidades, cargos e obrigações da Secretaria do Turismo para a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico), reduzindo novamente o número de pastas à 23. A linha do tempo de alterações das pastas do gabinete, constante na Figura 2. Reformas nas secretarias do gabinete (1995-2011), permite visualizar tais mudanças.

¹⁸⁶ Também deixaram o gabinete: Antonio Angarita (Governo e Gestão Estratégica); Rose Neubauer (Educação); João Carlos de Souza Meirelles (Agricultura, para comandar a campanha de Alckmin à reeleição) e Michael Zeitlin (Transportes).

¹⁸⁷ Sessenta e seis ONGs (organizações não governamentais) de direitos humanos de São Paulo escreveram um manifesto contrário à indicação do advogado Cláudio Lembo (PFL) à secretaria de Estado da Justiça. Lembo fora presidente da Arena (1977), secretário de Planejamento do prefeito Paulo Maluf (entre 1993 e 1996) e secretário de Negócios Jurídicos de Jânio Quadros (entre 86 e 88). Para os ativistas, os dois políticos até hoje são identificados com o regime militar e a presença de Lembo na secretaria seria um "problema", justamente no momento em que o Estado estava negociando o pagamento de indenizações a ex-presos políticos (ATHIAS, 2002).

ADMINISTRACAO E MODERNIZACAO DO SERVICO PUBLICO#	FERNANDO GOMES CARMONA*	02/1999 a 03/1999	não identificado
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	JOAO BENEDICTO DE AZEVEDO MARQUES*	02/1999 a 12/1999	PSDB
	NAGASHI FURUKAWA	12/1999 a 12/2002	PSDB
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	JOAO CARLOS DE SOUZA MEIRELLES*	02/1999 a 07/2002	PSDB
	LOURIVAL CARMO MÔNACO	07/2002 a 12/2002	não identificado
ASSESSOR ESPECIAL DO GOVERNADOR / COMUNICAÇÃO	OSWALDO MARTINS DE OLIVEIRA FILHO	02/1999 a 10/2001	não identificado
	LUIZ SALGADO RIBEIRO	10/2001 a 12/2002	PSDB
ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	MARTA TERESINHA GODINHO*	02/1999 a 12/1999	PSDB
	EDSOM ORTEGA MARQUES	12/1999 a 04/2001	não identificado
	NELSON GUIMARAES PROENCA	04/2001 a 12/2002	PSDB
CASA CIVIL	JUSCELINO CARDOSO DE AS	02/1999 a 06/2000	PSDB
	JOAO CARLOS CARAMEZ	06/2000 a 01/2002	PSDB
	ANTONIO RUBENS COSTA DE LARA	01/2002 a 12/2002	PSDB
CASA MILITAR	OLAVO SANT ANNA FILHO*	02/1999 a 09/2001	não identificado
	ROBERTO ALLEGRETTI	09/2001 a 12/2002	não identificado
CIENCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	JOSE ANIBAL PERES DE PONTES	02/1999 a 06/2001	PSDB
	RUY MARTINS ALTENFELDER SILVA	06/2001 a 12/2002	PSDB
CULTURA	MARCOS RIBEIRO MENDONCA*	02/1999 a 12/2002	PSDB
ECONOMIA E PLANEJAMENTO	ANDRE FRANCO MONTORO FILHO*	02/1999 a 02/2002	PSDB
	JACQUES MARCOVITCH	02/2002 a 12/2002	não identificado
EDUCACAO	TERESA ROSERLEY NEUBAUER DA SILVA*	02/1999 a 04/2002	PSDB
	GABRIEL BENEDITO ISSAAC CHALITA	04/2002 a 12/2002	PSDB
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	WALTER BARELLI*	02/1999 a 03/2002	PSDB
	FERNANDO VASCO LECA DO NASCIMENTO*	03/2002 a 12/2002	PSDB
ENERGIA	MAURO GUILHERME JARDIM ARCE	02/1999 a 12/2002	PSDB (após posse)
ESPORTES E TURISMO\$	MARCOS ARBAITMAN*	02/1999 a 10/2001	não identificado
TURISMO\$	RUY MARTINS ALTENFELDER SILVA	10/2001 a 05/2002	PSDB
JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER%	GABRIEL BENEDITO ISSAAC CHALITA	10/2001 a 07/2002	PSDB
	LUCIANA DE TOLEDO TEMER LULIA	07/2002 a 12/2002	não identificado
FAZENDA	YOSHIAKI NAKANO*	02/1999 a 01/2001	PSDB
	FERNANDO MAIDA DALL'ACQUA	01/2001 a 12/2002	não identificado
GOVERNO E GESTAO ESTRATEGICA	ANTONIO IGNACIO ANGARITA FERREIRA DA SILVA*	02/1999 a 01/2002	PSDB
	DALMO DO VALLE NOGUEIRA FILHO	01/2002 a 12/2002	PSDB
HABITACAO	FRANCISCO PRADO DE OLIVEIRA RIBEIRO*	02/1999 a 12/2002	PTB
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	BELISARIO DOS SANTOS JUNIOR*	02/1999 a 07/2000	PSDB
	EDSON LUIZ VISMONA	07/2000 a 01/2002	PSDB
	ALEXANDRE DE MORAES	01/2002 a 12/2002	PFL (após posse)
MEIO AMBIENTE	JOSE RICARDO ALVARENGA TRIPOLI	02/1999 a 01/2002	PSDB
	JOSE GOLDEMBERG	01/2002 a 12/2002	não identificado

RECURSOS HIDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS	ANTONIO CARLOS DE MENDES THAME	02/1999 a 01/2002	PSDB
	MAURO GUILHERME JARDIM ARCE	01/2002 a 12/2002	PSDB
SAUDE	JOSE DA SILVA GUEDES*	02/1999 a 12/2002	PSDB
SEGURANCA PUBLICA	MARCO VINICIO PETRELLUZZI	02/1999 a 01/2002	PSDB
	SAULO DE CASTRO ABREU FILHO	01/2002 a 12/2002	PSDB (após posse)
TRANSPORTES	MICHAEL PAUL ZEITLIN*	02/1999 a 07/2002	não identificado
	LUIZ CARLOS FRAYSE DAVID	07/2002 a 12/2002	não identificado
TRANSPORTES METROPOLITANOS	CLAUDIO DE SENNA FREDERICO*	02/1999 a 08/2001	não identificado
	JURANDIR FERNANDO RIBEIRO FERNANDES	08/2001 a 12/2002	PSDB

Fonte: Elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo, Assembleia Legislativa e Tribunal Superior Eleitoral; corroborados e complementados por dados obtidos na imprensa e entrevistas).

d) Características gerais do gabinete Covas II (1999 a 2002)

Este tópico sintetiza uma série de observações acerca das coalizões, de governo (gabinetes) e legislativa (totalidade do apoio obtido na Alesp), formadas por Covas, e depois por Alckmin, entre 1999 a 2002.

O gabinete inicial de Covas persegue o *status quo*, mantendo dezessete secretários da gestão anterior no gabinete. Covas também procurou, logo de saída, evitar os conflitos internos. De sete novos secretários, quatro eram parlamentares (dois federais e dois estaduais), além de Marcos Mendonça (estadual) que retornava ao gabinete. Três destes sete novos secretários pertenciam à rede de relacionamento de Covas, de amigos ou integrantes de suas antigas equipes de trabalho (Oswaldo Martins, Petrelluzzi, Trípoli e, indiretamente, Mauro Arce), repetindo padrão de escolha dominante na gestão anterior.

O único partido aliado que integra o gabinete é o PTB, com o mesmo secretário vindo da gestão anterior. Além de coligado eleitoral, o apoio e papel do líder do PTB em SP – Campos Machado – mais do que o tamanho da bancada parlamentar do partido, era fundamental para coordenar a formação de maiorias na Alesp.

As reformas promovidas por Covas, após a formação do gabinete inicial até o seu falecimento, tiveram motivações particulares sem relação com alianças, sejam eleitorais ou legislativas. Dois secretários deixaram o gabinete em virtude de crises no setor, outros dois vinham tentando deixar o gabinete há tempos. As mudanças operadas no gabinete não alteraram o status nominal nem a coalescência. Somente levemente a

partidarização do gabinete, já que dois novos secretários não tiveram o partido identificado. Os substitutos eram adjuntos (2), cota pessoal de Covas e, talvez, uma indicação de José Serra.

Após assumir o governo do estado, Alckmin promoveu, ao todo, 19 substituições no gabinete. No primeiro ano de sua gestão foram sete mudanças no gabinete, com motivações distintas (conflitos entre secretários, a pedido, convite para novo cargo e para atender a cota pessoal do governador, especialmente nas pastas com tratativas mais próximas a ele). Nenhuma delas alterou o status nominal do gabinete. Somente a mudança operada por Alckmin em 2002, que teve motivação eleitoral, alterou o status nominal do gabinete.

Somente dois gabinetes atendem aos critérios adotados no capítulo 3, tendo ocasionado mudanças nos indicadores do perfil partidário do gabinete, conforme sintetizados na Tabela 9, a seguir.

Tabela 9 - Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Covas II (1999-2002)

Gab/n pastas	Finalidade/motivo	Partidos (tamanho absoluto da bancada na Alesp)*	Período	Apoio Legislativo (%)*	Taxa Coalescência	Partidarização
1º / 23	Inicial / coligação eleitoral	PSDB (21) + PTB (5)	02/99 a 12/01	27,7%	0,75	75,00%
2º / 24	Inclusão do PFL/ coligação eleitoral (futura)	PSDB (23) + PTB (13) + PFL (9)	01/02 a 12/02	47,9%	0,60	73,90%
	Média do Mandato		02/99 a 12/02	37,8%	0,675	74,40%

Elaboração própria (fonte: SGP/Alesp): * considera a bancada parlamentar na data da formação de cada gabinete.

Este quadro reflete a tônica deste governo, estagnado. Pode ser que a redução do ritmo de medidas reformistas do Estado tenha minimizado a necessidade de tratativas com o legislativo e, por conseguinte, de apoio ou alianças com os partidos.

Outra hipótese, não excludente, é que Covas contou com parte da base parlamentar herdada do governo anterior, complementada pela cooptação de parlamentares e migração partidária em direção a bancada governista, que continuou, embora menos intensa do que na gestão anterior, e atendida por moedas diversas, principalmente alocada nos cargos do segundo escalão, não tendo sido necessário ceder pastas do gabinete para compor a maioria parlamentar. Os limites já eram conhecidos e

Covas também contou com a vocação governista do PFL (11 deputados) e o momento difícil para PPB e PMDB em São Paulo.

Ademais, Covas evitou, provavelmente em função de seu delicado estado de saúde, encaminhar à Alesp temas muito polêmicos, a exemplo da reforma administrativa, que havia sido desenhada na gestão anterior e nunca chegou a ser implementada, por implicar altos custos de negociação com o parlamento. Angarita e Dalmo, formuladores da reforma (que previa dentre outros pontos, a redução do número de secretarias estaduais), esclarecem que no primeiro mandato, ela foi postergada em razão das privatizações e, no segundo mandato, em razão da doença e falecimento de Covas:

“(...) não pudemos retomar a reforma porque o governador Covas começou a mandar para a Assembleia Legislativa projetos de lei de importância estratégica como, por exemplo, todo o projeto de privatização. Como a base parlamentar era confiável, mas instável, porque Mario não fazia concessões, não era possível enviar à Assembleia um ambicioso projeto de desestatização, que virava o governo de cabeça para baixo, e ao mesmo tempo enviar projetos de reforma administrativa; ali houve uma escolha estratégica. Pessoalmente, eu preferiria que a reforma tivesse marchado, porque teríamos agora um estado mais ágil, mais formulador, menos atrapalhado, menos burocrático” (ANGARITA in FERREIRA e SARMENTO, 2003:142/143).

“Estava tudo preparado para que isso fosse feito no segundo mandato; Covas ganhou, mas sua doença tornou difícil tratar de um assunto desta complexidade” (NOGUEIRA FILHO in FERREIRA e SARMENTO, 2003:170).

Covas também foi relativamente mais generoso na distribuição de cargos (ENTREVISTADOS N. 8 e 10). Tomou o cuidado de atender os parlamentares da própria bancada já na formação do gabinete. E para facilitar o trabalho de convencimento de deputados aliados, vários cargos em escalões inferiores da administração estadual permaneceram indefinidos no início do governo, disponíveis para negociação pelo apoio na Assembleia (ALVES, 1999).

A eleição da primeira Mesa Diretora, em 1999, dá a dimensão do apoio construído por Covas no seu segundo mandato, sem o auxílio das pastas do gabinete. O deputado Vanderlei Macris (PSDB) foi eleito presidente da Alesp com os votos de 91 deputados entre 94 da Casa. Dos três votos restantes, dois foram anulados e um constou como abstenção (MACRIS É ELEITO [...], 1999). O PSDB ficou com a presidência e uma vice-presidência, e os outros cargos foram distribuídos entre PT, PPB, PMDB, PTB e PL (PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA [...], 1999). No final do segundo governo

de Covas a oposição estava reduzida ao PT (com 22 parlamentares) e PCdoB (com 2 parlamentares) e Alckmin contava com a maioria *'automática'* de 70 parlamentares (NATALI, 2002). Como resultado, entre 1995 a 2001, a bancada governista aprovava praticamente todos os projetos enviados pelo governo estadual e bloqueava a atividade fiscalizatória pelo parlamento, impedindo, por exemplo, a criação da CPI da CDHU, foco de denúncias de corrupção, e anulando o relatório da CPI da Educação, ambos movidos pela oposição (ASSEMBLÉIA DE SP DEVE [...], 2001).

4.4. COALIZÕES NO GOVERNO ALCKMIN (2003 A 2006)

a) O contexto e os resultados eleitorais em 2002

O falecimento de Covas, que seria o candidato ‘natural’ à sucessão de FHC encerrado seu segundo mandato na Presidência da República, acirrou as disputas internas no PSDB¹⁸⁸. José Serra foi o candidato à presidente pelo PSDB (coligado com PMDB), mas perdeu a eleição para Luis Inácio Lula da Silva (PT).

Como vice governador, Geraldo Alckmin desempenhara papel relevante desde o início do primeiro mandato de Covas, quando assumiu a articulação política com os partidos aliados para a formação do governo (NERI, 1994g), como interlocutor do governo com os prefeitos (ESQUENTANDO [...], 1994; CORTE [...], 1994) e presidente do Conselho de Desestatização, por meio do qual obteve cerca de R\$ 16 bilhões com privatizações e concessões (CATÓLICO, [...], 2006). A candidatura à prefeitura de São Paulo, em 2000, foi estratégia de Covas, servindo de ‘ensaio’, popularizando seu nome. Dall’Acqua conta que “Covas achava que se Alckmin não ganhasse a eleição para prefeito, poderia ganhar a de governador, dois anos depois.” (DALL’ACQUA in FERREIRA e SARMENTO, 2003:203).

Assim, com o falecimento de Covas e a ‘aposentadoria’ de FHC, Geraldo Alckmin e José Serra ascendem ao primeiro escalão de líderes do PSDB e, desde então, disputam incisivamente as principais candidaturas do partido, revezando-se nas eleições à presidência da república, governo do estado de São Paulo e prefeitura da capital paulista¹⁸⁹. A liderança de ambos no partido tem reflexos nas nomeações para o gabinete, mais intensamente, a partir de 2002.

¹⁸⁸ Dentre os pretendentes, Paulo Renato já havia sido preterido desde que FHC lhe concedera o Ministério da Educação, reservando o Ministério do Planejamento para José Serra. Aécio Neves conseguiu a liderança do partido (1997) e a presidência da Câmara dos Deputados (fev/01 a dez/02), aumentando sua força política, a contragosto dos tucanos paulistas, mesmo assim, não fora suficiente para lhe garantir a candidatura, teria que esperar pela primazia dos tucanos paulistas até 2014, quando consegue a candidatura à presidência após sucessivas candidaturas fracassadas de José Serra. Em 2002, a disputa se consolidou entre o então Ministro da Saúde José Serra, preferido de FHC e o governador do Ceará, Tasso Jereissati, lançado por Covas em um dos seus últimos atos políticos e apoiado por sua família após seu falecimento. (MALUFE in FERREIRA e SARMENTO, 2003:230; CARDOSO in FERREIRA e SARMENTO, 2003:52).

¹⁸⁹ Nas eleições à prefeitura da capital paulista, somente uma vitória: Serra concorreu e perdeu em 1988, 1996 e 2012, e foi eleito em 2004; Alckmin concorreu e perdeu em 2000 e 2008. No governo do estado de SP ganharam todas, desde 1994: Alckmin foi eleito como vice em 1994 e 1998 e como

Em 2002, Alckmin se candidata à reeleição para o cargo que havia assumido por pouco mais de um ano e meio, é eleito em segundo turno, disputado contra José Genoíno (PT)¹⁹⁰.

As alianças em torno da reeleição de Alckmin começaram a ser desenhadas em 2001. O apoio do PFL, do PTB e do PPS estava praticamente fechado, e incluía a vinda de 83 novos prefeitos para o partido, desde a eleição de 2000, para fortalecer Alckmin nas regiões em que os tucanos tiveram um desempenho baixo em 1998 (*DUAILIBI, 2002*).

Mas a verticalização das alianças imposta pelo TSE implodiu a frente articulada pelo governador com PTB e PPS que, apoiando Ciro Gomes à Presidência, ficaram impedidos de apoiar oficialmente o PSDB. O PTB acabou lançando candidato próprio ao governo do estado para dar palanque a Ciro Gomes, a contragosto de Campos Machado (*DUAILIBI, 2002*). Porém, apoiou Alckmin no segundo turno, acompanhado do PSB e PPS, que nacionalmente apoiavam Lula (PT). Além disso, no segundo turno das eleições, Alckmin contabilizou o apoio de 50 parlamentares, apoio que se estenderia na Alesp no ano seguinte, da parte dos deputados reeleitos (*NATALI, 2002*).

Sem candidato e sem coligação na esfera federal, o PFL estava livre para coligar-se ao PSDB. Assim, na coligação com PSDB e PSD, a aliança formal com o PFL, que estava fora do gabinete mas não na oposição da Alesp, foi retomada. Em troca do tempo de TV, o PFL exigiu a indicação do vice governador Cláudio Lembo¹⁹¹, ficou com uma das vagas ao Senado elegendo Romeu Tuma (PFL)¹⁹² e recebeu uma pasta na

governador em 2002, 2010 e 2014; e Serra foi eleito em 2006. À presidência da república perderam todas as disputas: Serra em 2002 e 2010 e Alckmin em 2006. Aécio Neves (PSDB) também perdeu a disputa para Dilma Rousseff (PT) em 2014.

¹⁹⁰ Os adversários de Alckmin na disputa, Paulo Maluf (PPB) e José Genoíno (PT), contestaram sua candidatura na Justiça, sob alegação de que ele estava pleiteando um terceiro mandato. O STF manteve a candidatura sob o argumento de que "*só no segundo mandato, para o qual foi reeleito vice-governador, assumiu efetivamente o cargo de governador*" (*TOSCANO, 2002*). Alckmin foi reeleito em 2002, ficando assim inelegível para concorrer a governador na eleição seguinte.

¹⁹¹ A indicação de um pefelista gerou críticas dentro do partido, principalmente do grupo ligado ao ex-governador Mário Covas, que pressionava por chapa pura ("*VICE DOS SONHOS*", 2006). Lembo era presidente do PFL no estado de SP, e tinha sido vetado por pressão dos grupos de direitos humanos para uma secretaria no início do ano, conforme descrito na sessão anterior (*FIBE, OLIVEIRA e BOMBIG, 2006*).

¹⁹² A outra vaga ao Senado coube à José Aníbal (PSDB), que não foi eleito.

secretaria já no início de 2002 (com Alexandre de Moraes, conforme descrita acima), além dos cargos que lhe caberia na formação do novo governo, a partir de 2003.

Decorridas as eleições, embora o núcleo de sustentação de Alckmin na Assembleia tivesse "emagrecido" consideravelmente nas eleições de 2002 o PSDB diminuiu de 24 para 18 cadeiras, o PTB, de 13 para 6, e o PFL, de 9 para 6 -, a imprensa anunciava que 56 parlamentares já estavam fechados com o governador reeleito. Os tucanos comemoravam o apoio do PFL (6), PTB (6), PSB (5), PPS (5), PV (5), PDT (4), PRP (1), PMDB (2 de 4); PPB (2 de 7), PGT (1), PTN (1) (NATALI, 2002).

A oposição estava circunscrita ao PT, que cresceu de 13 para 23 deputados, ao PC do B, que manteve duas cadeiras, e ao PL, que caiu de seis para dois deputados e que não tinha, propriamente, afinidades ideológicas com a esquerda petista. Os quatro do Prona eram considerados indefinidos, com parte do PMDB e do PPB (NATALI, 2002).

Quanto ao PMDB, esperava-se que o partido seguisse o governo sem maiores dificuldades, estimulado pelo enfraquecimento de Orestes Quécia, candidato derrotado ao Senado (NATALI, 2002). O presidente nacional do partido, deputado reeleito Michel Temer, assegurou ao governador Alckmin que a maioria das bancada estadual e federal do PMDB apoiaria o tucano. Ademais dois deputados reeleitos do PMDB (Caruso e delegada Rose) já vinham apoiando o governo nos últimos quatro anos (ATHIAS, 2002).

O mesmo ocorria com dois deputados do PPB que também se reelegeram (Wagner Salustiano e Aldo Demarchi) (ATHIAS, 2002). E, com o veterano Wadih Helu não reeleito, o partido perdia o mais inflexível dos opositores aos tucanos. Além disso, o deputado Wagner Salustiano se preparava para contestar a liderança histórica de Paulo Maluf no partido (NATALI, 2002).

b) O gabinete inicial

Alckmin inicia seu governo em 2003 com 21 Secretarias¹⁹³, três a menos do que nos governos de Covas: além da fusão da Secretaria de Turismo com Ciência e

¹⁹³ Situação que perdura até 2005, quando Turismo é desmembrada para atender um aliado, e o gabinete volta a computar 22 pastas, até o final do mandato.

Tecnologia promovida já em meados de 2002, Alckmin funde a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica com a Casa Civil¹⁹⁴ e a Secretaria de Energia com a Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, esta a cargo de Mauro Guilherme Jardim Arce (PSDB)¹⁹⁵.

Dando continuidade à sua gestão, Alckmin manteve metade dos Secretários herdados do mandato anterior. Seis haviam sido nomeados pelo próprio Alckmin, após assumir o governo em 2001: Jurandir Fernandes (PSDB)/Transportes Metropolitanos, o coronel Roberto Allegretti (partido não identificado)/Casa Militar, José Goldemberg (partido não identificado)/Meio Ambiente, Saulo de Castro (PSDB após a posse)/Segurança Pública, Gabriel Chalita (PSDB)/Educação e, Alexandre de Moraes (PFL)/Justiça e Defesa da Cidadania. Outros quatro secretários mais antigos, nomeados por Covas, permaneceram no gabinete, alguns em pastas diferentes: Nagashi Furukawa (PSDB)/Administração Penitenciária, Mauro Arce (PSDB)/Energia, Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, João Carlos Meirelles (PSDB)/Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico e Turismo¹⁹⁶, Francisco Prado (PTB)/Emprego e Relações do Trabalho. Para completar a relação de antigos Secretários no gabinete, o deputado estadual Duarte Nogueira (PSDB), que havia composto o primeiro gabinete de Covas como cota do PFL (Habitação, de 01/1995 a 05/1996), retornou ao secretariado, agora na Secretaria de Agricultura e Abastecimento e filiado ao PSDB (desde 1999), líder do governo na Alesp.

¹⁹⁴ O Decreto n. 47566, de 01/01/2003 transfere as unidades, funções, competências e cargos da primeira para a segunda, e desvincula a Casa Civil do gabinete do Governador. Na prática, significou a extinção da pasta de Governo e a ampliação da estrutura e funções da Casa Civil.

¹⁹⁵ Com a privatização de distribuidoras e geradoras de energia elétrica e a criação da Comissão de Serviços Públicos de Energia para regular o setor, a Secretaria de Energia perdeu força, transformando-se praticamente numa agência de fomento, de modo que a fusão havia sido anunciada por Covas em 1998 e era aguardada desde então (*QUATRO [...], 2002 e NOVOS [...], 2002*). O Decreto n. 47906, de 24/06/2003 extingue a Secretaria de Energia, altera a nomenclatura e transfere para a Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento entidades, atribuições e cargos. Mauro Arce foi empossado nas duas pastas, respondendo por ambas concomitantemente, até o decreto legalizar o que de fato já se tornara realidade.

¹⁹⁶ Retorna ao gabinete, em pasta diversa, depois de ter se afastado temporariamente, em meados do ano anterior, para coordenar a campanha de Alckmin à reeleição (*ALCKMIN INDICA [...], 2002*).

À metade renovada do gabinete, Alckmin procurou dar um contorno ministerial. A razão é que, tendo saído das eleições como um dos nomes fortes do PSDB, estava cotado para disputar a Presidência em 2006, como de fato viria a acontecer.

Assim, dos onze novos Secretários nomeados por Alckmin, nove tiveram passagem pelo governo federal¹⁹⁷. Três eram ex ministros: Barjas Negri/Habitação era ministro da Saúde; Claudia Costin/Cultura fora ministra da Administração Federal, ambos de FHC; João Mellão Neto (PFL)/Comunicação, fora ministro do Trabalho e da Administração em 1992, no governo Collor).

Seis foram recrutados do governo federal de FHC que findava: Eduardo Refinetti Guardia (partido não identificado)/Fazenda, Andrea Sandro Calabi (PMDB, mas não representava o partido)/Economia e Planejamento, Barjas Negri (PSDB)¹⁹⁸/Habitação, Claudia Maria Costin (PSDB)/Cultura, Maria Helena Guimarães de Castro (PSDB, após a posse)/Assistência e Desenvolvimento Social, Lars Grael (PFL, após a posse) /Juventude, Esporte e Lazer (*RUFFO, 2002; ALCKMIN ANUNCIA MINISTROS [...], 2002; ALCKMIN DEVE [...], 2002*).

Finalmente, Mauro Arce/Energia era do núcleo do PSDB ligado ao presidente FHC, o deputado Arnaldo Madeira/Casa Civil era líder do governo federal na Câmara, e Luiz Roberto Barradas Barata (partido não identificado) /Saúde, fora assessor dos ex-ministros da Saúde Adib Jatene e José Serra.

As exceções à esfera federal eram Duarte Nogueira/Agricultura e Abastecimento e Dario Rais Lopes (partido não identificado) nomeado para a Secretaria dos Transportes.

Além de FHC, FHC, Serra e o PFL influenciaram as nomeações. Três secretários foram considerados indicações da cota do então Senador e ex Ministro da

¹⁹⁷ Vale lembrar que muitos adjuntos foram trazidos também do governo federal, pelos Secretários nomeados. É o caso, por exemplo, do adjunto da Fazenda, Luiza Tacca Jr., que mais adiante assumiria a titularidade da pasta (*SECRETÁRIO DA FAZENDA DEIXA [...], s/d*).

¹⁹⁸ Deixou o ministério da Saúde, que assumira em fevereiro de 2002 em substituição à José Serra, para assumir a pasta. Fora secretário-executivo do ministério da Saúde por cinco anos antes de assumir a titularidade e era considerado outra indicação da cota de José Serra no gabinete.

Saúde José Serra, candidato derrotado à Presidência pelo PSDB nas eleições de 2002: Calabi, Barjas Negri e Barradas Barata (*BOMBIG E DUALIBI, 2002; SERRA ACOMPANHA..., 2003; SEABRA, 2004b; c*)¹⁹⁹.

Quanto aos aliados, consideravam que o apoio oferecido ao governador eleito fora decisivo para isolar José Genoíno (PT) e breçar a "onda Lula" em São Paulo, cobravam a fatura pleiteando participação no governo. No PPS, foram cotados para o gabinete o deputado estadual reeleito Arnaldo Jardim e o deputado federal Emerson Kapaz, que já haviam pertencido ao governo de Mário Covas. O PSB e o PV, também apoiaram Alckmin no segundo turno, contrariando os apoios fechados no âmbito nacional. O PDT e parte do PMDB eram considerados partidos de sustentação de Alckmin em São Paulo (*CHRISTOFOLETTI, 2003*).

Porém, apesar de ter conversado com líderes partidários e reunido nomes durante todo o processo de formação do gabinete, o governador afirmou que não permitiria um 'loteamento' de cargos (*ALCKMIN SÓ ANUNCIARÁ [...], 2002*). E na formação do gabinete inicial, somente o PFL (coligado eleitoral) e PTB (aliado tradicional) foram contemplados, e com 4 pastas de menor relevância já citadas acima - tanto orçamentária quanto temática, embora as pastas da Saúde, da Fazenda e da Administração Penitenciária, tivessem sido cobiçadas respectivamente por PFL, PPS e PTB (*ALCKMIN VAI MUDAR [...], 2002*). O PSDB concentrou as 17 Secretarias restantes sob seu controle.

O gabinete inicial de Alckmin lhe assegurava apenas 32% de apoio legislativo na Alesp (o PSDB contava com 18, o PFL e o PTB com 6 parlamentares cada). Não era uma coalizão de governo majoritária, tampouco proporcional, já que o PTB e PFL asseguravam o mesmo percentual de apoio à coalizão de governo, entretanto, o PFL recebeu três vezes o número de pastas do PTB.

¹⁹⁹ A imprensa especulou que a influência de Serra no governo Alckmin era sinal de que o ex ministro concentraria, dali em diante, sua atuação política no estado de São Paulo (*BOMBIG e DUALIBI, 2002*). De fato, Serra seria eleito prefeito da capital paulista em 2004 e governador do estado de SP em 2006, não sem antes disputar internamente à candidatura do partido à presidência da república. Por outro lado, para um dos entrevistados (entrevistado n. 9), o fato de Alckmin não contar com um grupo próprio que o acompanhasse de longa data como fora o caso de Covas ou FHC, tenha aberto espaço e facilitado a influência exercida pelos demais líderes do PSDB.

Mesmo sem as características de um gabinete típico do presidencialismo de coalizão - com a montagem do primeiro escalão concentrada no PSDB e restrita à participação do PFL e PTB-, a coalizão legislativa (apoio na Alesp) construída por Alckmin contava com a participação da quase totalidade dos partidos integrantes da Alesp (com exceção do PT, PCdoB e de poucos parlamentares indefinidos) (FREIRE, 2002), independentemente da distância entre a expectativa e a concreta participação destes no gabinete.

Para recompor a antiga aliança, que no final do mandato anterior assegurava a Alckmin uma maioria automática de 70 parlamentares, as negociações começaram pelos cargos na Mesa Diretora, que seria eleita em breve. Com o PDT, desenrolava-se uma "relação construtiva", que seria compensada com cargos. O PV, que elegeu cinco deputados em lugar do único que possuía, também aderiu. A troca da adesão por cargos nos segundo e terceiro escalões da administração estadual se desenrolaria na sequência (NATALI, 2002), lembrando que os partidos da base de sustentação do governo geralmente mantém os cargos já ocupados de um mandato para o outro²⁰⁰.

c) As eleições municipais de 2004

No seu primeiro ano de governo, Alckmin promove três alterações pontuais, na Secretaria de Comunicação e na Casa Militar.

Mas em 2004 as eleições municipais ocorridas naquele ano impactam a configuração do gabinete. Além dos Secretários candidatos que deixaram o gabinete²⁰¹, a campanha e a eleição de José Serra (PSDB) para prefeito do município de São Paulo, aliado ao PFL que emplacou Gilberto Kassab como vice (*A CONTURBADA [...]*, 2008), reposicionaram os atores políticos e suas expectativas, refletindo na formação do

²⁰⁰ Os partidos e parlamentares vão acumulando apadrinhados. Um entrevistado (n. 16) diz que a influência de Campos Machado, especialmente na área de segurança pública, já se tornou incalculável, em razão do volume de indicações suas ao longo dos anos, inclusive na promoção hierárquica dos próprios quadros de carreira no interior das organizações públicas.

²⁰¹ Barjas Negri desincompatibiliza-se da Secretaria de Habitação, em abril de 2004, para concorrer ao cargo de prefeito de Piracicaba, sendo eleito. Foi substituído por seu adjunto, o suplente de deputado estadual Mauro Bragato (PSDB). Mas, em janeiro de 2005, Bragato deixa a pasta para reassumir uma cadeira na Assembleia, vaga com a eleição do titular, Luiz Gonzaga Vieira (PSDB), para a prefeitura de Tatuí. A pasta era cobiçada pelos aliados, mas permaneceu com o PSDB, sendo nomeado para o cargo Emanuel Fernandes (PSDB). Considerado cota pessoal do governador, o então prefeito de São José dos Campos em segundo mandato, acumulou ainda a presidência da CDHU (SEABRA, 2004).

governo e no apoio legislativo. O PSB e PL se tornaram adversários, contra a candidatura de Serra à prefeitura, e a maioria de Alckmin foi esvaziada (*GOIS, 2004; CONTA [...], 2004*). Segundo a Folha de SP, as duas siglas criaram dificuldades para Alckmin e ajudaram a oposição na Alesp para diminuir a força do governo estadual em seu apoio a José Serra na disputa da capital.

Além disso, os parlamentares, inclusive da base aliada, em crise com Alckmin, emperraram as votações no final de 2004, permanecendo três meses sem votar nada, para pressionar o governo (*GOIS, 2004*). Para aprovar o Orçamento de 2005, reivindicavam R\$ 190 milhões (valores da época) em investimentos nos redutos eleitorais dos deputados (aproximadamente R\$ 2 mi para cada um, inclusive para a oposição), e a aprovação de projetos de autoria dos deputados (*QUERIDO [...], 2004*).

Conseguiram acordo para aprovar 12 projetos de autoria de deputados (quatro do PT, quatro do PPS, dois do PFL, um do PL e um do PSDS) e um do governador. Apesar do acordo, os deputados afirmaram que não votariam matérias consideradas importantes para o governo, como a cobrança pelo uso da água (*GOIS, 2004*). E pressionavam pelas pastas de alguns secretários supostamente mal avaliados: Prado/Emprego, Costin/Cultura, Meirelles/Ciência, Fernandes/Transportes Metropolitanos e Calabi/Planejamento (*DE OLHO [...], 2004*).

A alteração do secretário do Trabalho, Francisco Prado, era dada como certa, já que a exoneração de seu adjunto, o ex-deputado Dorival Braga (PTB), após denúncia de uso irregular do carro oficial, não fora bem digerida pelo líder do PTB, Campos Machado, principal fiador do governo Alckmin na Alesp. Alckmin também precisaria do partido para seu projeto nacional e Serra na Câmara Municipal. Mas cogitava-se a perda de espaço do PTB, trocando a pasta do Trabalho pela de Turismo. Outra alternativa seria contemplar o PTB com uma secretaria municipal, o vereador Celso Jatene brigava pelo posto (*DE OLHO [...], 2004*).

O PPS, partido que há seis anos apoiava o governo sem cargos no primeiro escalão e coligado do PSDB na campanha Serra à prefeitura estava cotado para assumir uma pasta no governo estadual, Arnaldo Jardim era um dos nomes aventados. Uma das hipóteses era acomodar o PPS na Cultura, destinando a Secretaria de Emprego e

Trabalho ao PDT. Outra possibilidade era nomear um indicado do PPS para o Trabalho. Com isso, Serra poderia economizar cargos ou preservar as secretarias mais importantes para o PSDB. Em compensação, levaria a secretária de Desenvolvimento Social, Maria Helena Guimarães para o gabinete municipal (*DE OLHO [...], 2004*).

O gabinete de Serra poderia, portanto, influenciar de duas formas: Serra poderia vir a recrutar secretários do gabinete de Alckmin e, Serra e Alckmin poderiam compor em conjunto com os partidos aliados de modo que fossem atendidos, ou pelo gabinete municipal, ou pelo estadual²⁰².

O governador também estudava mexer na Casa Civil e na Secretaria de Segurança Pública. Na Casa Civil, o deputado Arnaldo Madeira voltaria para Brasília com a missão de iniciar a articulação de Alckmin para 2006. Para substituí-lo, o governador paulista cogitava escalar o secretário de Segurança Pública, Saulo de Castro Abreu. Como não havia um nome natural para a sucessão de Alckmin em 2006, a ida para a Casa Civil - um lugar de articulação política e de contato intensivo com prefeitos - poderia servir como um atalho para Saulo sair na frente da disputa (*DE OLHO [...], 2004*).

Composta pelas alianças eleitorais, pela montagem do secretariado do prefeito eleito José Serra, as insatisfações na base aliada da Assembleia e a provável candidatura presidencial de Geraldo Alckmin em 2006, a conjuntura clamava por alterações urgentes no gabinete, aguardadas para o final de 2004 (*DE OLHO [...], 2004*). Alckmin desejava uma reforma que casasse o redesenho do secretariado com a composição na Alesp para garantir sucesso na eleição da mesa diretora em março de 2005, ao mesmo tempo em que pavimentaria seu caminho para a disputa presidencial em 2006 (*SEABRA, 2004*).

²⁰² Todas essas mudanças só seriam definidas após a montagem do secretariado de Serra na prefeitura municipal de São Paulo. Serra acabou não levando Maria Helena Guimarães, porém alocou parte dos partidos aliados em seu gabinete. Nenhum dos nomes anteriormente aventados pelo PPS foi nomeado, mas o partido recebeu duas pastas: a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, com Marco Antonio Capovilla Tortorello e a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação a cargo de Heraldo Correa Ayrosa Galvao. O PFL emplacou José Aristodemo Pinotti na Secretaria Municipal de Educação. O PDT ganhou a Secretaria Municipal do Trabalho com Gilmar Viana Conceição e o PV recebeu a Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente com Eduardo Jorge Martins Alves Sobrinho. Diferentemente do que se havia cogitado, o PTB não foi contemplado no gabinete da prefeitura. Os dados sobre o gabinete municipal foram cedidos por Joice Garcia, a quem agradeço.

Porém, o governador posterga demais a distribuição de pastas para os aliados. A única mudança promovida antes da eleição da mesa diretora na Alesp, foi a substituição de Andrea Calabi na secretaria de Secretaria de Economia e Planejamento, por Martus Antonio Rodrigues Tavares (partido não identificado), mais um ex ministro do Planejamento de FHC, vinculado ao PSDB (*NEM TODO [...]*, 2003).

E, em março de 2005, Alckmin amarga a maior derrota do PSDB - das raras existentes, durante os 16 anos que esteve à frente do governo no estado de São Paulo (de 1995 a 2010).

d) A derrota na Alesp e os impactos no gabinete

Desde 2004 o governador vinha encontrando dificuldades para aprovar projetos de seu interesse. Os parlamentares reclamavam do tratamento dispensado pelo governo Alckmin aos parlamentares. As principais críticas e demandas eram: a falta de acordo para que projetos de autoria dos parlamentares fossem aprovados, os parlamentares também reivindicavam investimentos em seus redutos eleitorais (*GOIS*, 2004) e serem atendidos no Palácio dos Bandeirantes (*GOIS e SEABRA*, 2005).

As falhas do governador assentaram-se exatamente na gestão das moedas almejadas pelos parlamentares e tradicionalmente utilizados pelo Executivo para, além dos cargos. Diferentemente de Covas, Alckmin foi considerado inábil no trato com o parlamento. Além de limitar o acesso aos recursos de investimento do Estado (através de emendas e inauguração de obras), restringiu o campo de atuação interna do próprio Parlamento, e não dialogava.

Entrevistados afirmam que Alckmin centralizava para si e restringia a participação dos parlamentares na divulgação das obras do governo do Estado, compartilhando de forma desigual entre partidos e parlamentares, por vezes, levando outros convidados para divulgar obras em redutos eleitorais dos parlamentares. Um entrevistado (ex Secretário estadual) argumenta que a concepção de gestão e perfil centralizador de Alckmin contribuíram para o cenário de insatisfação:

“Alckmin não era um bom negociador. Estava todo mundo insatisfeito” (entrevistado n. 3). “Geraldo [Alckmin] participa muito desta política, não admite que se conceda nada para prefeito que ele não saiba e ele faz questão de comunicar. Secretários não tem muito

poder decisório. Se ação tem benefício político, secretários não têm muita autonomia, decisão passa pelo governador.” (entrevistado n. 9).

À título exemplificativo das demandas que se apresentavam: *“à frente de dois grandes centros regionais, Campinas e Bauru, a partir de 2005, o PDT procurou Geraldo Alckmin para saber qual será o tratamento dispensado a seus prefeitos. Ouviu que as intenções são as melhores, mas não se convenceu”* (AINDA [...], 2004).

Na eleição da Mesa Diretora da Alesp em 2005, as insatisfações e seus motivos (moedas desejadas) se evidenciaram. Covas usava, por exemplo, a liberação de emendas para assegurar o apoio da base. Alckmin além de tê-las concedido aquém das expectativas, ameaçou as prefeituras, condicionando sua liberação ao apoio na eleição de seu candidato Edson Aparecido.

Outra crítica dirigida ao governador pelos rebelados era a falta de acesso dos parlamentares ao Palácio dos Bandeirantes. (CLAUDIA COSTIN DEIXA [...], 2005). Na ocasião da rebelião, o deputado Said Mourad disse *“o governador é uma pessoa ponderada e vai perceber que os secretários devem dar mais atenção aos deputados”* (GOIS e SEABRA, 2005).

Ao chefe da Casa Civil à época, Arnaldo Madeira, também foi atribuída responsabilidade. Madeira chegou a defender-se publicamente, disse que as críticas à sua atuação eram *“fofoca para criar indisposição”* (MADEIRA, 2006). Porém, um ex secretário entrevistado corrobora os reclamos dos rebelados:

No Geraldo [Alckmin], o Madeira da Casa Civil acabou atendendo menos, não tão atenciosamente, protegeu mais um setor do que outro em emendas. [o motivo da eleição de Rodrigo Garcia] foi mais falha desta gestão da área política do que outra coisa. Boa parte que apoiou o Rodrigo no dia seguinte já estava com o governo (ENTREVISTADO n. 9).

O deputado Caldini Crespo (PFL), que assumiu a presidência da Comissão de Finanças e Orçamento na mesa de Rodrigo Garcia, afirmou sobre o então Chefe da Casa Civil, Arnaldo Madeira: *“(...) Ele cometeu desatinos, um atrás do outro, durante o processo eleitoral [eleição da Mesa Diretora em 2005]. Nós nos sentimos magoados pela forma prepotente do PSDB, a partir do senhor Madeira, mas também por outro*

grupo de tucanos.” E acrescenta: *‘No governo Covas os tucanos não eram ainda tão prepotentes’* (CRESPO, 2006).

O Presidente da Mesa Diretora que deixava o cargo também não passou incólume: *"A eleição de Garcia foi um voto de repúdio à atitude da Mesa. Estamos tentando há dois anos abrir CPI. (...) Desde 2002, são 48 pedidos de CPI"*, disse Caruso, que assumia a 1ª vice-presidência da Mesa (MARREIRO e CHRISTOFOLETTI, 2005).

A exemplo do que ocorria na Câmara paulistana, em novembro de 2004 já se cogitava a formação de um bloco independente (com PDT, PSB, PTB, PV, PPB e até o PFL) para emplacar o próximo Presidente da Alesp ou para pressionar a renegociação dos termos do apoio a Alckmin (SURTO [...], 2004). O que de fato acabou acontecendo.

A conjuntura crítica, composta por insatisfações gerais na Alesp combinadas à uma escalada de confrontos pré-eleitorais, principalmente entre PT e PSDB (O REVÉS [...], 2005), contrariou a tradição de os governos elegerem automaticamente os presidentes dos Legislativos, levando à derrota o prefeito de SP Serra (PSDB), o presidente da república Lula (PT) e o governador de SP Alckmin (PSDB)²⁰³.

Na Câmara de Vereadores de SP, o PT rejeitou um acordo, fez aliança com dissidentes tucanos e com o "centrão" e, derrotou o prefeito José Serra na eleição para a presidência da Mesa Diretora. Antevendo a represália que sofreria na Câmara dos Deputados, a cúpula nacional do PT criticou o a conduta do PT paulistano: *“a bancada petista errou ao estimular uma dissidência, apoiando Roberto Tripoli para a presidência da Câmara Municipal de São Paulo”*²⁰⁴.

²⁰³ Nos três casos, a articulação dos parlamentares ditos fisiológicos foi alimentada pelo empenho do PT para derrotar o PSDB, e vice-versa (NUNES, 2005)

²⁰⁴ Dentro do PSDB, havia uma suspeita de que parte do PT de São Paulo se opusera a Serra -votando no dissidente Roberto Tripoli (PSDB) para a presidência da Câmara Municipal - propositadamente, esperando a revanche do PSDB para prejudicar o candidato de Lula na Câmara dos Deputados, o deputado Greenhalgh, de modo a permitir que outro petista de São Paulo ganhasse evidência dois anos antes da eleição (RECLAMAÇÃO [...], 2005).

Em revanche, o PSDB se aproveitou das disputas internas do PT na Câmara dos Deputados e se aliou ao baixo clero para derrotar o presidente Lula, ignorando a tradição de dar a presidência da Câmara dos Deputados para o partido majoritário (*CANTANHÊDE, 2005*).

Na tréplica, o PT aproveitou-se do clima geral de insatisfação na Alesp, que atingia principalmente a base aliada do governador, e apoiou o PFL (principal aliado do PSDB) para tirar do governador Geraldo Alckmin (PSDB) o comando da presidência da ALESP, pondo fim à hegemonia do PSDB na Casa, que já durava 10 anos (*NUNES, 2005*).

Aproveitando-se da janela de oportunidade aberta em decorrência da insatisfação geral dos parlamentares com o governador, o deputado pefelista Rodrigo Garcia lançou sua candidatura independente à presidência da Casa duas semanas antes do pleito, após fechar acordo com pequenas legendas descontentes e o PT (seu adversário nacional) – que detinha a maior bancada da Alesp e estava interessado em minar a força de Alckmin para reduzir seu capital político para as eleições de 2006 (*NUNES, 2005; GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005*).

Foi dito que o PT paulista estava interessado em minar a força de Alckmin para reduzir seu capital político para as eleições de 2006 (*NUNES, 2005. GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005*), e ter alguém mais próximo na presidência da Assembleia, poderia dificultar a atuação de Alckmin (*GOIS, 2005; GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005*). Em novembro de 2004 foi noticiado que o PT estaria disposto a abrir mão de cargos na futura Mesa Diretora, se conseguisse emplacar um presidente não-tucano (*QUALQUER NEGÓCIO, 2004*). Como parte do acordo para eleição da Mesa Diretora, o PT negociou com Rodrigo Garcia a aprovação de CPIs – havia à época mais de 40 pedidos pendentes, dos quais 22 citavam o governo do Estado (*GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005*), e a análise dos relatórios do TCE sobre irregularidades das gestões tucanas no estado de São Paulo.

Entrevistado (n.15) afirma que houve empenho da direção nacional do PT na campanha de Rodrigo Garcia. A imprensa noticiou que Roberto Marques, funcionário da Assembleia Legislativa paulista que mantinha estreita ligação com José Dirceu, era

um dos mais ativos cabos eleitorais de Rodrigo Garcia (PFL) (*ENVIADO [...], 2005*). O candidato do PSDB, deputado Edson Aparecido acusou à época: "*Quem tirou a eleição da Assembleia foi o PT, que foi conversar com o ministro da Casa Civil, José Dirceu*", ao justificar a interferência do governador do Estado na disputa no Legislativo (*SEABRA e GOIS, 2005*).

Rumores, não comprovados, mencionavam a existência de 'mensalinho' do PT para a própria bancada votar a favor de Rodrigo Garcia (ENTREVISTADO No. 13). Na tribuna, no dia da eleição, o deputado tucano Milton Flávio classificou como "traidor" o líder do PFL e insinuou que ele teria sido comprado pelo PT: "*Os tempos mudaram, os valores são outros, as moedas são outras. Não sei, neste momento, quais seriam as 30 moedas que trouxe o líder do PT [Cândido Vaccarezza] do seu grande dirigente, o companheiro José Dirceu*" (*SEABRA e GOIS, 2005*).

As interferências externas na acirrada disputa não limitou-se ao PT. No PFL o presidente nacional do partido, senador Jorge Bornhausen, disse ter sido procurado pelo presidente nacional do PSDB, senador Eduardo Azeredo (MG), pelo senador Arthur Virgílio (AM) e pelo deputado Antônio Carlos Pannunzio (SP). Mas garantiu não ter intercedido no diretório estadual pefelista (*LOPES e HARNIK, 2005*).

A imprensa divulgou que Alckmin recebera pessoalmente 48 deputados. Aos prefeitos, teria condicionado a liberação de verbas ao apoio dos deputados da região a Aparecido (*SEABRA e GOIS, 2005*). Em conversa telefônica gravada e reproduzida pela Folha de SP, o deputado estadual Paschoal Thomeu disse ao deputado Romeu Tuma Jr. que votaria em Alckmin que lhe prometera ajuda para vender terras suas para a CDHU, e que não poderia cuspir no prato em que come. Depois, alegou que inventara tal história para se livrar dos defensores da candidatura de Rodrigo Garcia (*CAPRIGLIONE, 2005*).

Já o deputado Rodrigo Garcia organizou uma caravana, isolando ao menos 30 parlamentares, com suas respectivas famílias, num hotel em Atibaia (a 60 Km de São Paulo), para evitar a cooptação pela base governista e a possível migração de votos. No hotel, os parlamentares foram orientados a deixar seus celulares com os coordenadores da campanha, um parlamentar afirmou: "*Aqui, um vigia o outro*". No dia da votação,

cerca de 20 deputados chegaram juntos, de ônibus, vindos diretamente de Atibaia (*GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005; SCINOCCA e LOPES, 2005; NUNES, 2005*).

A concentração em Atibaia não foi suficiente para evitar a evasão de votos. Na véspera da eleição, Garcia contabilizava 55 votos dos 94 deputados da Casa (*LOPES e HARNIK, 2005*). Mas a pressão sofrida de diversos atores e as negociações com o governador atraíram alguns partidos e parlamentares para o PSDB.

Aliados antigos que nunca tinham ocupado cargos relevantes nos governos tucanos, como PPS e PL, aproveitaram-se do momento de fragilidade e da dependência do governador para negociar o apoio em troca de espaço no primeiro escalão (*JOÃO BATISTA DE ANDRADE OCUPARÁ [...], 2005*).

Embora estivesse concentrado em Atibaia, o deputado Roberto Moraes, do PPS, alegou pressão dos prefeitos que o apoiavam para votar no candidato tucano Edson Aparecido (*SEABRA e GOIS, 2005*). No dia da votação o líder do PPS na Alesp, deputado Arnaldo Jardim, orientou formalmente sua bancada a votar no candidato do PSDB e os 4 parlamentares que compunham a bancada assim o fizeram. Como combinado, o PPS recebeu uma pasta no gabinete na reforma que Alckmin promoveu após esta derrota.

O deputado Arthur Alves Pinto também garantiu os cinco votos de seu PL a Edson Aparecido, em troca de vaga inédita no secretariado tucano, que veio a se concretizar na sequência.

O PV, que apoiava a candidatura do deputado Rodrigo Garcia, cujo líder esteve concentrado em Atibaia, teve 2 dissidentes após uma ‘*conversa muito boa*’ de aproximação com os tucanos (*LOPES e HARNIK, 2005*).

À saída de uma audiência com o governador, Tiãozinho da farmácia (PV) declarou: "***Estou sempre precisando do governo do Estado, que sempre me ajudou, na medida do possível. Agora, é hora de retribuir***" (*SEABRA e GOIS, 2005, [grifo meu]*). Afirmando que deve a sua eleição ao chefe da Casa Civil, Arnaldo Madeira, com quem também esteve reunido antes da votação, Tiãozinho disse que "***ajudo muito mais o***

município de Atibaia [interior de SP] e dos arredores ao lado do governador" (SEABRA e GOIS, 2005, [grifo meu]). Dos 5 parlamentares do PV, Tiãozinho e Padre Afonso Lobato mudaram de lado nos últimos instantes, votando em Edson Aparecido.

Conte Lopes (PP) também foi um dos parlamentares que, após ser cercado por deputados do PSDB, migrou da oposição para a situação, votando em Edson Aparecido e levando consigo seu colega de bancada Antonio Salim Curiati (SEABRA e GOIS, 2005).

A disputa era tamanha que o deputado José Dilson (PDT) afirmou à época ter sido pressionado por seu principal cabo eleitoral, o apresentador de televisão Ratinho (SEABRA e GOIS, 2005).

Na votação, embora somente o líder do PFL tenha orientado formalmente a bancada a votar em Rodrigo Garcia, este contou com o apoio unânime do PT (24 votos), do PMDB (4 votos), do PDT (3 votos), do PSB (3 votos), do PSC (1 voto), do PCdoB (1 voto) e de parte do PFL (9) e PV (3 votos), contabilizando 48 votos, derrotando o candidato do governo à presidência da Alesp, o deputado Edson Aparecido.

A resistência de Alckmin às demandas tradicionais do parlamento custou-lhe pastas do gabinete. A reforma de secretariado que se seguiu contemplou os aliados que mantiveram-se fiéis no embate na Alesp, ao mesmo tempo em que recompôs sua maioria na Alesp, sem perder de vista as alianças estratégicas para a disputa presidencial de 2006.

Aliados antigos que nunca tinham ocupado cargos relevantes nos governos tucanos, como PPS e PL, aproveitaram-se da oportunidade para negociar o apoio em troca de espaço no primeiro escalão (JOÃO BATISTA DE ANDRADE OCUPARÁ [...], 2005). Eram esperadas mudanças até no terceiro escalão, pois “os deputados fiéis a Alckmin aguardavam que a lealdade fosse reconhecida” (GOIS e SEABRA, 2005).

Conforme prometido, em maio de 2005, o PPS ganhou a Secretaria de Cultura. Arnaldo Jardim, líder do PPS, indicou para a vaga o cineasta João Batista de Andrade (PPS).

Em junho de 2005, o PL recebeu a Secretaria de Turismo, que foi desmembrada da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento Econômico²⁰⁵, exclusivamente para atender ao partido (*JOÃO BATISTA DE ANDRADE OCUPARÁ [...], 2005*). De uma lista tríplice apresentada pelo partido (*SEABRA e GOIS, 2005b*), Alckmin escolheu Fernando Longo (partido não identificado/cota PL) que, embora não fosse filiado ao PL era indicação do deputado estadual Orlando Morando (PL) como cota do partido e contava com a benção do prefeito de São Bernardo Willian Dib (PSB), para quem comandava uma Secretaria (*SOARES, 2005*). A pasta foi entregue ao PL às vésperas da votação da privatização da CTEEP (*SP VAI [...], 2006*).

No cálculo, além de regimentar o apoio na Alesp, Alckmin já negociava o apoio à sua candidatura à presidência da República nas eleições que estavam por vir em 2006, investindo sobre a base aliada de Lula (*SEABRA E GOIS, 2005b*). O PL era o partido do vice-presidente, José Alencar e a nomeação de Longo na pasta de Turismo assegurava um elo com um dos maiores colégios eleitorais do ABC, e berço do PT, preparando terreno para a campanha presidencial de 2006 (*DOIS [...], 2005*). Em 2004, o padrinho Dib fora reeleito prefeito em primeiro turno, com 77% dos votos, derrotando o PT no domicílio eleitoral de Lula e viria a ser cotado para integrar a chapa de Serra como candidato a vice governador no ano seguinte (*SEABRA ET AL, 2006*).

A negociação buscada com o PMDB, sonho de consumo de Lula, também visava 2006. Embora o PMDB tivesse ajudado o PFL e o PT a derrotar o candidato governista à presidência da Alesp, Alckmin precisava do partido para reconquistar a maioria na Alesp. Ao invés de ceder gabinete, Alckmin tentou negociar com Orestes Quércia, presidente estadual do partido, a vaga para o Senado nas eleições do ano seguinte (*LONGO PRAZO, 2005*)²⁰⁶.

O PTB finalmente conseguiu substituir Francisco Prado na Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho, indicando o deputado estadual Walter Caveanha (PTB) para a pasta. Prado havia sido escolhido por Covas e não representava os

²⁰⁵ Decreto n. 49683/2005. O gabinete passou a contar com 22 Secretarias, até o final do mandato.

²⁰⁶ Entretanto, Orestes Quércia acabou candidatando-se a governador em 2006.

interesses do principal líder do partido no estado, Campos Machado, embora fosse seu amigo pessoal (*SEABRA E GOIS, 2005b*).

Na época, apesar de toda a bancada do PDT ter votado no opositorista Rodrigo Garcia, Alckmin sugeriu uma reaproximação ao presidente estadual da legenda, Paulo Pereira da Silva (*SEABRA E GOIS, 2005b*). Porém, o PDT não compôs o gabinete.

Quanto ao PFL, embora a derrota fosse computada como traição e houvesse expectativa de que “os deputados da base que deixaram de votar com o governo tivessem a postura correta e ética de entregar seus cargos” (*SCINOCCA e LOPES, 2005; GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005*), Alckmin descartou qualquer retaliação. O partido tinha o vice governador Claudio Lembro, duas secretarias estaduais no gabinete de Alckmin, acabara de eleger o vice prefeito Gilberto Kassab na prefeitura de Serra e estava cotado para formar a chapa com o PSDB para o Planalto em 2006 (*NUNES, 2005*)²⁰⁷. Alckmin declarou que os secretários do PLF, Lars Grael e Alexandre de Moraes, estavam no gabinete por absoluta competência e continuariam (*RONDON, 2005*)²⁰⁸.

Para o PFL, embora fortalecido, não era estratégico opor-se permanentemente ao PSDB. Durante a campanha para a presidência da Alesp, Rodrigo Garcia evitou o confronto e exaltou todo o tempo a aliança com Alckmin. Afirmou que se dependesse dele, a relação com o governo continuaria a mesm (*GARCIA apud NUNES, 2005*).

²⁰⁷ As lideranças do PFL fizeram questão de frisar que não apoiavam e que tentaram dissuadir o dissidente rebelado Rodrigo Garcia. Bornhausen, presidente nacional da sigla, afirmou que o resultado das eleições não influenciaria a disputa eleitoral de 2006 e ele não descartava a possibilidade de seu partido voltar a repetir as alianças com os tucanos (*LOPES e HARNIK, 2005*). Lembo declarou publicamente que a direção estadual não apoiava Garcia (*GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005*), afirmou ter conversado pessoalmente com o mesmo a respeito da aliança que o PSDB e o PFL têm no Estado e que esperava que o Edson Aparecido vencesse o pleito e que a bancada do PFL na Assembleia reconhecesse que não podiam quebrar a aliança que firmaram no Estado. “Palavra é palavra”, pontuou o vice governador (*LOPES e HARNIK, 2005*). Porém, Garcia mantém estreita ligação pessoal com a principal liderança do PFL estadual naquele momento, o vice prefeito Kassab (PFL), que até a véspera da votação garantia a vitória de Aparecido. Além de ter ocupado o posto de chefe de gabinete de Kassab - quando este era secretário do ex-prefeito Celso Pitta, Garcia era sócio de Kassab, e ambos eram investigados pelo Ministério Público por suposto enriquecimento ilícito (*GOIS e CHRISTOFOLETTI, 2005*).

²⁰⁸ Em maio de 2005 Alexandre de Moraes (PFL) deixou a pasta após ter sido eleito para Conselho Nacional de Justiça e foi substituído na Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania por Hédio Silva Júnior (PFL, após a posse).

De fato, após o episódio, houve foi uma recomposição com o PFL, que manteve as duas secretarias estaduais. A única mudança no gabinete, e que se teve notícia foi

Este novo gabinete, composto pelo PSDB (21), PFL (9), PTB (9), PPS (5) e PL (2) garantiu ao governador 49% de apoio legislativo na Alesp, bem próximo da maioria²⁰⁹.

A oposição não teve êxito em fazer cumprir o acordo realizado com Rodrigo Garcia, para instalação das CPIs. Nenhuma CPI havia sido instalada desde 2001 (*BOMBIG e MOTOMURA, 2004*) e havia em 2005, 48 requerimentos de CPIs, sendo 22 destinadas a apurar supostas irregularidades envolvendo o governo do estado de São Paulo (*CHRISTOFOLETTI, 2005*). Naquele mandato foram instaladas somente 2 CPIs em dezembro de 2006, após o PT ter obtido decisão judicial junto ao STF derrubando a norma do regimento interno da Alesp que exigia a assinatura de um terço dos 94 deputados para instalação de CPI. Quando estas duas CPIs foram instaladas já havia 69 requerimentos, 37 deles contra a gestão tucana (*FREITAS e BOMBIG, 2006*).

e) O gabinete do Vice governador Cláudio Lembo

No dia 30 de março de 2006, Alckmin renunciou ao governo do estado de SP para concorrer à presidência da república pelo PSDB. Com a candidatura de José Serra (PSDB) ao governo do estado de São Paulo, o PFL assumiu, concomitantemente, a prefeitura da capital (com o vice prefeito Gilberto Kassab) e o governo do estado de São Paulo (com o vice governador Cláudio Lembo) (*ALCKMIN ANUNCIA QUE [...], 2002*). Lembo contava com Rodrigo Garcia (PFL) na presidência da Alesp até o final de seu mandato.

Lembo acordou que daria continuidade aos projetos de Alckmin (*BOMBIG e CORSALETTE, 2006; VICE DE ALCKMIN [...], 2006*). Manteve no cargo 10 Secretários. Destes, seis estavam no gabinete desde o início do mandato ou vinham de gestões anteriores (Mauro Arce/Energia e Recursos Hídricos, Goldemberg/Meio Ambiente, Barradas Barata/Saúde, Saulo de Castro/Segurança Pública, Dario Rais/Transportes, Jurandir Fernandes/Transportes Metropolitanos). Outros três eram

²⁰⁹ Bancada parlamentar estimada em dezembro de 2006, de acordo com dados fornecidos pela SGP/Alesp.

secretários recém chegado no gabinete em virtude de alianças partidárias: o PPS continuou na Cultura, o PTB no Emprego e PL no Turismo. E Tacca Jr., na Fazenda tinha acabado de substituir Guardia.

Sete secretários deixaram o gabinete em virtude da eleição: cinco desincompatibilizaram-se para concorrer ao parlamento (Arnaldo Madeira/Casa Civil, Duarte Nogueira/Agricultura, Emanuel Fernandes/Habitação, Hedio Silva/Justiça e Lars Grael/Juventude); outros dois saíram para colaborar na campanha de Alckmin à presidência (JC Meirelles/Ciência e Tecnologia e Chalita/Educação) (*BOMBIG e CORSALETTE, 2006*).

Lembo nomeou 12 novos secretários, destes, foi possível apurar que pelo menos 3 eram adjuntos (Tacca Jr./Fazenda, Macedo Filho/Agricultura, Marcio Bueno/Habitação) e pelo menos outros 4 eram da cota ou solicitação de Alckmin ou possuíam vínculos anteriores com o PSDB (Braga/Economia, Ferreira Pinto/Adm. Penitenciária, Rubens Lara/Casa Civil), Rudge/Espportes). Dois Secretários foram considerados recomendações de Lembo, embora não fossem filiados ao PFL (Amato/Assistência Social e Vasconcelos/Educação). Outros três não foi possível apurar a origem, embora Prudente/Justiça tenha substituído secretário do PFL e as outras duas pastas modificadas tivessem atribuições estritamente relacionadas ao governador (Casa Militar e Comunicação)²¹⁰.

Esta reforma no gabinete não alterou o apoio legislativo, posto que todos os aliados permaneceram no gabinete, sendo que o PFL embora não tivesse nenhum secretário formalmente filiado ao partido no gabinete, aumentou o número de secretários da cota pessoal do governador Lembo.

O Quadro 3 a seguir apresenta a totalidade dos Secretários nomeados no governo Alckmin.

²¹⁰ A crise na segurança pública (foram registrados 373 atentados com 138 mortes em maio e 345 atentados com 10 mortes em julho de 2006) obrigou a troca de secretários e também gerou mais uma fissura entre PSDB e PFL, abrindo espaço para demandas no gabinete e afetou a escolha do vice de Alckmin, na chapa com o PFL para a presidência.

Quadro 3. Gabinete Final do Governo Alckmin (2003-2006)

Secretaria	Secretário	Período	Partido
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	NAGASHI FURUKAWA**	01/2003 a 05/2006	PSDB
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	ANTONIO FERREIRA PINTO	05/2006 a 01/2007	partido não identificado
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	ANTONIO DUARTE NOGUEIRA JUNIOR*	01/2003 a 06/2006	PSDB
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	ALBERTO JOSE MACEDO FILHO	04/2006 a 12/2006	PSDB
ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	MARIA HELENA GUIMARAES DE CASTRO	01/2003 a 03/2006	PSDB (após posse)
ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	ROGERIO PINTO COELHO AMATO	03/2006 a 01/2007	PSDB (após posse)
CASA CIVIL	ARNALDO DE ABREU MADEIRA	01/2003 a 03/2006	PSDB
CASA CIVIL	ANTONIO RUBENS COSTA DE LARA**	03/2006 a 12/2006	PSDB
CASA MILITAR	ROBERTO ALLEGRETTI**	01/2003 a 04/2004	partido não identificado
CASA MILITAR	CELSO CARLOS DE CAMARGO	04/2004 a 03/2006	partido não identificado
CASA MILITAR	FATIMA RAMOS DUTRA	03/2006 a 12/2006	partido não identificado
CIENCIA, TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TURISMO	JOAO CARLOS DE SOUZA MEIRELLES*	01/2003 a 03/2006	PSDB
CIENCIA, TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TURISMO#	MARIA HELENA GUIMARAES DE CASTRO	03/2006 a 12/2006	PSDB (após posse)
COMUNICACAO	JOAO MELLAO NETTO	01/2003 a 07/2003	PFL
COMUNICACAO	LUIZ SALGADO RIBEIRO**	07/2003 a 03/2004	PSDB
COMUNICACAO	ROGERIO FERREIRA	03/2004 a 03/2006	partido não identificado
COMUNICACAO	PATRICIA RIBAS REIS GUEDES	03/2006 a 12/2006	partido não identificado
CULTURA	CLAUDIA MARIA COSTIN	01/2003 a 05/2005	PSDB
CULTURA	JOAO BATISTA DE ANDRADE	05/2005 a 12/2006	PPS
ECONOMIA E PLANEJAMENTO	ANDREA SANDRO CALABI	01/2003 a 02/2005	PMDB (não representa o partido)
ECONOMIA E PLANEJAMENTO	MARTUS ANTONIO RODRIGUES TAVARES	02/2005 a 03/2006	PSDB
ECONOMIA E PLANEJAMENTO	FERNANDO CARVALHO BRAGA	03/2006 a 12/2006	partido não identificado
EDUCACAO	GABRIEL BENEDITO ISSAAC CHALITA**	01/2003 a 03/2006	PSDB
EDUCACAO	MARIA LUCIA MARCONDES CARVALHO VASCONCELOS	03/2006 a 12/2006	partido não identificado
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	FRANCISCO PRADO DE OLIVEIRA RIBEIRO***	01/2003 a 07/2005	PTB
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	WALTER CAVEANHA	07/2005 a 12/2006	PTB
ENERGIA, RECURSOS HIDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS	MAURO GUILHERME JARDIM ARCE**	01/2003 a 12/2006	PSDB
FAZENDA	EDUARDO REFINETTI GUARDIA	01/2003 a 01/2006	partido não identificado
FAZENDA	LUIZ TACCA JUNIOR	01/2006 a 12/2006	partido não identificado
HABITACAO	BARJAS NEGRI	01/2003 a 05/2004	PSDB
HABITACAO	MAURO BRAGATO	05/2004 a 01/2005	PSDB

HABITACAO	EMANUEL FERNANDES	01/2005 a 03/2006	PSDB
HABITACAO	MARCIO ANTONIO BUENO	03/2006 a 12/2006	partido não identificado
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	ALEXANDRE DE MORAES**	01/2003 a 05/2005	PFL
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	HEDIO SILVA JUNIOR	05/2005 a 03/2006	PFL (após posse)
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	EUNICE APARECIDA DE JESUS PRUDENTE	03/2006 a 12/2006	partido não identificado
JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	LARS SCHMIDT GRAEL	01/2003 a 03/2006	PFL (após posse)
JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	ANTONIO DE ALCANTARA MACHADO RUDGE	03/2006 a 12/2006	partido não identificado
MEIO AMBIENTE	JOSE GOLDEMBERG**	01/2003 a 12/2006	partido não identificado
SAUDE	LUIZ ROBERTO BARRADAS BARATA	01/2003 a 12/2006	partido não identificado
SEGURANCA PUBLICA	SAULO DE CASTRO ABREU FILHO**	01/2003 a 12/2006	PSDB (após posse)
TRANSPORTES	DARIO RAIS LOPES	01/2003 a 12/2006	partido não identificado
TRANSPORTES METROPOLITANOS	JURANDIR FERNANDO RIBEIRO FERNANDES**	01/2003 a 12/2006	PSDB
TURISMO	FERNANDO LONGO	06/2005 a 12/2006	cota PL

Fonte: Elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo, Assembleia Legislativa e Tribunal Superior Eleitoral; corroborados e complementados por dados obtidos na imprensa e entrevistas).

f) Considerações gerais sobre o governo Alckmin (2003 a 2006)

Este tópico sintetiza uma série de observações acerca dos gabinetes montados por Alckmin, e depois por Lembo, entre 2003 a 2006.

Das reformas promovidas no gabinete neste mandato, somente 3 atendem aos critérios adotados no capítulo 3, caracterizando um novo gabinete, conforme sintetizados na Tabela 10, a seguir.

Tabela 10 - Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Alckmin (2003-2006)

Gab/n pastas	Finalidade/motivo	Partidos (tamanho absoluto da bancada na Alesp)*	Período	Apoio Legislativo (%)*	Taxa Coalescência	Partidarização
1º / 21	Inicial /coligação eleitoral	PSDB (18) + PFL (6) + PTB (6)	01/03 a 04/05	31,9%	0,71	71,40%
2º / 22	Inclusão do PPS e PL / retribuir apoio legislativo e estratégia eleitoral (futura)	PSDB (20) + PTB (12) + PFL (11) + PPS (4) + PL (5)	05/05 a 03/06	55,3%	0,53	72,70%
3º / 22	Desincompatibilização /aliança eleitoral	PSDB (21) + PTB (9) + PPS (5) + PL (2) + PFL (9)	03/06 a 12/06	48,9%	0,47	50,00%
	Média do Mandato		01/03 a 12/06	42,2%	0,56	63,20%

* considera a bancada parlamentar na data da formação de cada gabinete (fonte: SGP/Alesp)

O gabinete inicial de Alckmin foi montado tendo em vista sua candidatura à presidência da república em 2006, ao mesmo tempo em que retribuiu o apoio recebido

dos coligados eleitorais (PFL) e do aliado tradicional (PTB). Foi um gabinete minoritário, insuficiente para garantir maioria legislativa na Alesp, mantendo o padrão adotado nos gabinetes iniciais nos dois governos de Covas. A concentração de pastas para o PSDB se manteve, levemente diminuída em virtude da extinção de 3 pastas, e dos aliados terem ocupado 4 pastas (3 para o PFL e 1 para o PTB).

Ainda em relação ao gabinete inicial, constata-se a influência dos líderes do PSDB, FHC e Serra, nas nomeações.

Alckmin nomeou somente 2 parlamentares da bancada tucana no gabinete (inicialmente Arnaldo Madeira federal e Duarte Nogueira estadual; posteriormente assumiu Mauro Bragado estadual, por 6 meses e Caveanha em 2005, porém era do PTB). Na Alesp, a bancada tucana reagiu mal. Colaborou para o travamento da pauta de LDO em 2004 e 2006 e, ao que tudo indica, estava insatisfeita tal qual o restante da bancada aliada.

A inclusão do PPS e do PL no gabinete promovida por Alckmin em 2005, apesar de contribuir para consolidar sua base de apoio na Alesp, teve a finalidade de retribuir a lealdade dos dois partidos na eleição do presidente da Mesa diretora naquele ano, além do cálculo estratégico para as eleições de 2006, ao avançar sobre a base de apoio do presidente Lula. Vale lembrar que, apesar deste gabinete ser majoritário, o primeiro da amostra, não o seria sem o cômputo dos 11 parlamentares do PFL, que acabara de compor com a oposição para eleger o presidente da Alesp à revelia de Alckmin.

A reforma promovida por Lembo decorreu, em grande medida, da desincompatibilização dos secretários para as eleições. Apesar de ter trocado mais da metade dos secretários, Lembo seguiu, no geral, o acordo eleitoral firmado com Alckmin, mantendo os demais aliados em suas respectivas pastas, nomeando prioritariamente adjuntos ou indicados de Alckmin e, embora, tenha alocado algumas pessoas de sua confiança/cota pessoal, eram apartidárias ou filiadas ao próprio PSDB. O PFL terminou o mandato sem nenhum filiado formal seu no gabinete, à exceção do próprio governador Lembo. Não obstante, seria absolutamente equivocado considerar que Alckmin não contava com o apoio legislativo do PFL na Alesp, seu principal aliado eleitoral.

Finalmente, o episódio da eleição da Mesa Diretora da Alesp em 2005 evidenciam alguns padrões no relacionamento entre executivo e legislativo e do comportamento dos parlamentares, que merecem destaque: a) a interferência de alianças nacionais e eleitorais no comportamento dos partidos na Alesp; b) os recursos e ‘moedas’ utilizadas para obter a delegação de poder da Alesp e que justificam o comportamento governista dos parlamentares; c) e, embora pareça uma contradição, a força do executivo na Alesp.

a. Alianças nacionais e eleitorais

A eleição de Rodrigo Garcia em 2005 contou com motivações, atores e alianças externas à Alesp, mas não era a primeira vez, e nem seria a última, que o expediente era utilizado pelo PSDB na Alesp. Alckmin já havia contado com acordos nacionais para eleger seu presidente da Mesa Diretora da Alesp e aprovar a reforma previdenciária em 2003. E Serra faria o mesmo para eleger seu presidente da Alesp em 2007, como se verá adiante.

Com efeito, em 2003, Alckmin assegurou a presidência da Alesp e a aprovação da reforma da previdência mediante acordo com o PT (nacional e estadual), oferecendo em pagamento o apoio da bancada tucana paulista federal para eleição do candidato petista, João Paulo Cunha, à presidência da Câmara dos Deputados. Aécio Neves (PSDB), governador de Minas Gerais, firmou acordo semelhante para eleger o presidente da Assembleia Mineira.

Para assegurar o voto do PSDB paulista no candidato do PT na Câmara, Alckmin exigiu a presidência da Alesp, o compromisso dos petistas paulistas de que não fariam uma oposição radical a seu governo – como ocorrera no mandato anterior, e apoio do PT na Alesp à reforma da previdência estadual que estava prevista para aquele ano. Em contrapartida, além dos votos tucanos na esfera federal, os petistas manteriam a primeira secretaria na Mesa Diretora da Alesp (*BOMBIG, 2003; PT RECUA [...], 2003*).

À princípio, a bancada paulista do PT resistiu. Disse que não deixaria os tucanos montarem um rolo compressor na Casa, o que fortaleceria o projeto do PSDB paulista de lançar Alckmin como pré-candidato à sucessão de Lula em 2006. Exigia o controle

das principais comissões da Casa e desaprovavam o nome que seria da preferência do governador para presidir a Assembleia, o do deputado Edson Aparecido, presidente estadual do PSDB (*BOMBIG, 2003; PT RECUA [...], 2003*).

Porém, sendo a oposição minoritária, não havia ao PT paulista outra alternativa viável. "*Poderíamos lançar candidato e perder, ou fazer a composição*", disse o líder do PT, deputado Carlinhos Almeida. Sem o acordo, o PT ficaria fora da Mesa Diretora (*DUAILIBI, 2003*).

Em junho de 2003, para contornar o impasse com a bancada petista estadual e aprovar a reforma da previdência no estado de São Paulo, Alckmin pediu ajuda do Planalto. O acordo foi costurado pelo ministro da Casa Civil, José Dirceu (PT): foi elevada de 6% para 11% na alíquota dos servidores estaduais; ao invés da criação de um fundo previdenciário ou de um instituto para a administração do recurso, como pleiteado pelo PT (em uma das 40 emendas apresentadas pelo partido, todas rejeitadas), foi aprovada uma subemenda destinando os recursos arrecadados com as contribuições dos servidores exclusivamente para o pagamento de aposentadorias; não houve tempo hábil para maior participação no debate das entidades representativas dos servidores como pleiteado pelo PT; e, apesar de votar contra a proposta, a bancada petista não obstruiu a pauta e Alckmin conseguiu aprovar o projeto em menos de 15 dias da apresentação e antes da reforma previdenciária federal, manobra que, juntamente com a ausência do fundo, assegurou aos cofres do Tesouro do estado de São Paulo R\$ 150 milhões (valores da época) naquele ano (*BOMBIG, 2003b, 2003c, 2003d*).

A cobrança dos inativos foi aprovada em dezembro de 2003, com o apoio do PT e após a aprovação da reforma da previdência federal, que recebeu o apoio do PSDB paulista na Câmara dos Deputados (*DUAILIBI, 2003b*).

Em 2007, Serra elegeu o tucano Vaz de Lima presidente da Alesp mediante acordo firmado com o PT nacional, oferecendo como compensação o apoio da bancada tucana paulista federal à eleição Arlindo Chinaglia (PT-SP) na presidência da Câmara Federal (*ALENCAR et al, 2007*)²¹¹.

²¹¹ O governador de Minas Gerais, Aécio Neves fez acordo semelhante, mas recebeu em troca a vaga de vice-presidente da Câmara dos Deputados para deputado presidente do PSDB mineiro: "*Serra e Aécio*

Os tucanos também negociaram o apoio da bancada parlamentar na Alesp, em especial, a flexibilização da oposição, em troca de apoio eleitoral, moeda utilizada (ou cogitada) nas eleições municipais de 1996 e 2000.

Nas eleições de 1996, o PSDB considerou condicionar seu apoio a Luiza Erundina (PT) à prefeitura paulista no 2º turno, a flexibilização da oposição promovida pela bancada petista na Alesp. Possibilidade considerada remota pela própria bancada tucana, já que a maior parte da bancada petista era formada por representantes do interior e não da capital, de modo que não havia motivos para mudarem de comportamento em função de uma eleição que não os envolvia diretamente (*ROSSI, 1996*), a não ser por imposição da cúpula nacional do partido.

O expediente funcionou em 2000. Após Covas, Alckmin e o PSDB declararem apoio a Marta Suplicy (PT) no segundo turno da eleição à prefeitura paulista, a bancada do PT amenizou a oposição na Alesp, permitindo a aprovação de dois projetos do Executivo²¹². O abrandamento da oposição ocorreu nos discursos de plenário, nas comissões e na política de obstrução à votação dos projetos do governo (*COSSO, 2000*).

b. Governismo

As insatisfações na Alesp e o episódio de 2005 trazem indícios das moedas que são caras aos parlamentares, evidencia mais uma vez o comportamento governista dos partidos e parlamentares e, aponta, as consequências para os parlamentares da oposição ao governo.

Para além dos cargos ou acesso direto a recursos financeiros, ser recebido no Palácio dos Bandeirantes, inaugurar obras, destinar recursos de investimento por meio de emendas parlamentares para seus redutos eleitorais e aprovar projetos de lei são as ‘ferramentas de trabalho’ ou os ‘resultados’ do trabalho que o parlamentar deve (ou acredita ser necessário) apresentar para ser bem avaliado pela população e,

eram pré candidatos tucanos à presidência em 2010, porém estavam empenhados no sucesso de suas gestões, uma pré-condição para o voo mais alto em direção ao Planalto” (ALENCAR, 2007).

²¹² O DER (Departamento de Estradas de Rodagem) foi autorizado a tomar um empréstimo de R\$ 150 milhões do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e foi autorizada a criação da Quota Estadual do Salário Educação, que prevê o repasse de recursos para as prefeituras custearem o transporte dos alunos da rede pública.

consequentemente, manter sua vaga sendo reeleito. Por isso, lhes são caros e explicam o comportamento governista. São recursos sob controle estrito da máquina estadual. E a oposição tem acesso restrito a tais ‘benefícios’.

Há diferentes critérios (geralmente subjetivos) para distribuição de tais benefícios. A informação que se tem é que, diferentemente de Covas que teve êxito na gestão destes recursos, Alckmin dificultou seu acesso também para a base aliada e foi penalizado por isso.

O confinamento dos parlamentares num hotel antes da votação é indício de que negociações *ad hoc* foram utilizadas para obtenção de votos na Alesp, do contrário, o que explicaria a necessidade de se bloquear o acesso aos parlamentares?

A imprensa rotulou de fisiologista a natureza do episódio:

“as corporações parlamentares perceberam que alianças de ocasião para derrotar o Executivo criam uma oportunidade mais propícia à obtenção de vantagens fisiológicas do que aquela oferecida por negociações prévias com vistas a sancionar a candidatura governista. É a sublevação do fisiologismo aliado ao oportunismo político” (*O REVÉS [...]*, 2005).

O cálculo expressado pelo deputado Tiãozinho, que rege a estratégia parlamentar, é fundamento do governismo: precisava do apoio do executivo para sobreviver politicamente, aproveitou a fragilidade do Executivo para receber benefícios extras (ou penderes) e permaneceu ao lado daquele que detinha os recursos para sua sobrevivência eleitoral.

Para o próprio PFL, embora fortalecido, não era vantajoso se opor permanentemente ao PSDB. Durante a campanha para a presidência da Alesp, Rodrigo Garcia evitou o confronto e exaltou todo o tempo a aliança do PFL com Alckmin (*GARCIA apud NUNES*, 2005).

De fato, alguns dos parlamentares que lideraram o levante sentiram o peso de sua rebeldia. A dependência do Executivo foi anunciada logo no resultado da eleição. Campos Machado declarou ao deixar o plenário. "*Essas pessoas que agora riem amanhã estarão no [Palácio dos] Bandeirantes, de quatro e com o pires na mão.*" (*SCINOCCA e LOPES*, 2005).

As consequências não tardaram: “*Sofremos todo tipo de retaliações do governo, principalmente do Secretário [Chefe da Casa Civil] Arnaldo Madeira*”, afirmou o deputado Caldini Creso (PFL) (CRESPO, 2006).

Na eleição seguinte, além de Crespo, outro dois parlamentares que lideraram o ‘motim’, não conseguiram se reeleger. Os recursos (cargos, emendas, etc.) que lhes caberiam foram redirecionados para outros candidatos de seus redutos eleitorais. Vale destacar que Crespo estava em sua quarta legislatura e, depois de 20 anos como deputado, escolhido em 2006 pela Ong Voto Consciente um dos 10 parlamentares mais atuantes da Alesp, não conseguiu se reeleger. Quais os incentivos para um comportamento que não seja governista? Quais os incentivos para se fazer oposição?

Neste contexto, a derrota de Alckmin não foi permanente e não atingiu o desempenho legislativo do Executivo. Os ônus impostos pelos atores políticos ao Executivo foram de outra natureza, pois para ninguém interessa o mal funcionamento da máquina administrativa do Estado. Ao parlamento interessa a prestação dos serviços públicos e a aprovação legislativa, em última instância, assegura isto. Ademais, o parlamento possui outras formas de atuação e pressão, que representariam ao Executivo riscos maiores do que aqueles limitados ao processo legislativo, não fosse o governismo.

Como argumentou Sidney Beraldo, líder do governo à época: “*Nós já temos muita lei e a Constituição de 88 limitou a autonomia das assembleias. Hoje o deputado não pode legislar sobre o gera despesa pro Estado*”. Para ele, a avaliação do parlamento não deveria passar pelo número de leis aprovadas, mas pela atividade de fiscalização. “***O Parlamento moderno tem de ser avaliado pelo acompanhamento, pela avaliação das políticas públicas***” (BOMBIG e MOTOMURA, 2004, [grifo meu]). Assim seria, não fosse necessário ao parlamentar assegurar sua ‘sobrevivência eleitoral’.

c. A força do executivo

A pressão contra o governo Alckmin continuou durante o restante do mandato. O deputado estadual José Caldini Crespo (PFL), eleito presidente da Comissão de Finanças e Orçamento após a vitória de Rodrigo Garcia, denunciou à imprensa ter encontrado engavetados na Comissão 973 contratos considerados irregulares pelo TCE

entre 1997 a 2005 (os setores com mais irregularidades eram as empresas públicas da administração indireta, dentre elas CDHU, DER, METRO, FDE, DERSA, SABESP, NOSSA CAIXA NOSSO BANCO), estimando o prejuízo em R\$ 2 bilhões (valores à época). Deu parecer em todos os processos e os encaminhou ao Ministério Público para investigação. Finalmente, apresentou um requerimento solicitando abertura de CPI para investigar tais contratos na Alesp²¹³.

A denúncia de Crespo tornou-se possível depois que ele assumiu a presidência da Comissão de Fiscalização e Controle, após a posse de Rodrigo Garcia, uma manobra que retirou do PSDB, além destas, as outras duas principais Comissões da Alesp (Finanças e Orçamento e CCJ). A manobra deveria dificultar a gestão do governador Geraldo Alckmin (PSDB) (*CHRISTOFOLETTI, 2005b*).

Mas o Executivo e o governismo mostraram-se imbatíveis. Crespo realmente atacou o governo, porém não foi reeleito. Mesmo a instauração de CPIs tendo sido condição do acordo do PT com o PFL para eleição de Rodrigo Garcia (*CHRISTOFOLETTI, 2005b*), a oposição só conseguiu que fossem instaladas 2 CPIs em dezembro de 2006, após o PT ter obtido decisão judicial junto ao STF derrubando a norma do regimento interno da Alesp que exigia a aprovação em plenário do requerimento de abertura das CPIs, para além da assinatura de um terço dos 94 deputados (*FREITAS e BOMBIG, 2006*)²¹⁴.

Nenhuma CPI havia sido instalada desde 2001 (*MOTOMURA, 2004*). Quando estas duas CPIs foram instaladas já havia 69 requerimentos, 37 deles contra a gestão tucana (*FREITAS e BOMBIG, 2006*).

²¹³ Crespo justificou à época: “Há superfaturamento e irregularidades na licitação. Algumas vezes não se fez a licitação como deveria, outras vezes a licitação favorece uma empresa em relação à outra, o que também é crime. Em outros casos você superfatura, há aditivos maiores que 25%. (...) Houve corrupção dentro do governo Alckmin. Pelo menos 973 casos garanto que teve, porque foram os que eu analisei. Agora, se o governador estava envolvido ou não, por enquanto não posso dizer. Por isso estou pedindo uma CPI” (*CRESPPO, 2006*).

²¹⁴ “Por 10 votos a 1, tribunal derruba norma da Assembleia de SP que exigia aprovação no plenário de requerimento para criar comissão Ação foi movida pelo PT, que questionou fato de 69 CPIs, sendo pelo menos 37 delas contra a gestão do tucano, terem sido barradas na Casa” (*FREITAS e BOMBIG, 2006*).

Derrubada a deliberação sobre a instauração da CPI, a polêmica migrou para a questão da sequência de abertura das CPIs. Havia uma lista de 69, mas somente cinco CPIs poderiam funcionar simultaneamente. Os petistas defendiam um projeto de resolução para zerar a contagem das CPIs e arquivar os pedidos já existentes. A prioridade do PT era investigar os contratos da Nossa Caixa, as obras do Rodoanel Mário Covas e da Calha do Tietê, a Febem e a gestão da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano). Os petistas estavam dispostos a abrir mão de suas cinco CPIs prioritárias para apoiar a CPI requerida por Crespo, para investigar os contratos do governo considerados irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado (*BOMBIG e DELGADO, 2006*).

Entretanto, Rodrigo Garcia optou pela instauração cronológica das CPIs, dos requerimentos mais antigos para os mais recentes. As duas daquele ano investigaram eventuais irregularidades cometidas durante a privatização da Eletropaulo e a guerra fiscal entre os Estados (*DEPOIS [...], 2006*). A decisão favoreceu o Executivo.

A força do executivo é denunciada também em relação à pauta do próprio legislativo, além da atividade fiscalizatória, afetando a independência entre os poderes. "*No caso da CPI sobre grupos de extermínio, consegui mais de 70 assinaturas. Nem assim o projeto foi levado em conta [colocado em votação]. (...) O governo não tem interesse em deixar a Assembleia funcionar de forma independente e foi assim nos últimos dois anos.*", disse o deputado Romeu Tuma (PPS). Segundo o deputado, além da inexistência de CPIs, "*projetos que não interessam aos tucanos também foram excluídos de qualquer discussão*" (*CHRISTOFOLETTI, 2005, [grifo meu]*).

Vale pontuar as estratégias eleitorais atuando como freio à atividade fiscalizatória do parlamento. Um dia após o anúncio da decisão do Supremo, os comandos das campanhas de tucanos e petistas nas esferas federal e estadual ameaçavam transformar as investigações em uma guerra de dossiês e convocações que envolveria também o Congresso, com a CPI dos Sanguessugas. Segundo a imprensa, a estratégia do PT, além da mobilização da militância, era tentar desgastar Alckmin e José Serra (PSDB), candidato ao governo. Como resposta à ofensiva petista, os tucanos cogitavam trabalhar pela instalação da "CPI do transporte público na Grande São

Paulo", para atingir a ex-prefeita Marta Suplicy e o ex-secretário Jilmar Tatto, irmão do líder do PT na Casa (*BOMBIG e DELGADO, 2006*).

Em suma, embora tenha enfrentado pautas emperradas e muita pressão por negociações, o governo Alckmin não teve nenhum de seus projetos rejeitados pela Alesp, controlou a atividade deliberativa dos parlamentares e foi bem sucedido em bloquear a atividade fiscalizatória pelo parlamento. Novamente, embora insatisfeitos e, pelo que alegam, com menor espaço para deliberação diante de controle mais rígido da pauta de votações pelo Executivo, os parlamentares continuaram votando com o governo. Significa controle mediante atendimento de demandas (ainda que insuficientes, consideradas as expectativas dos parlamentares e, portanto, a baixo custo), ou há que se relativizar o indicador de sucesso do executivo, caso os projetos só sejam levados a deliberação quando há garantia de aprovação. Ou as duas coisas.

4.5. COALIZÕES NO GOVERNO SERRA (2007 A 2010)

a) O contexto das eleições de 2006

Em 2006, depois de perder a vaga à candidatura à presidência da república pelo PSDB para Geraldo Alckmin (governador de São Paulo desde 2003), José Serra (prefeito da capital paulista desde 2005) candidatou-se governo do estado de São Paulo pela coligação *Compromisso com São Paulo* (PSDB, PFL, PTB, PPS)²¹⁵, sendo eleito em primeiro turno com o vice governador Alberto Goldman (PSDB)²¹⁶.

Com as candidaturas de Alckmin e Serra, Lembo e Kassab herdaram os maiores orçamentos do país, após o da União, sem que o PFL tenha vencido uma eleição no Estado como cabeça de chapa. Porém, não saciado com a Prefeitura de São Paulo, a presidência da Assembleia Legislativa e os últimos meses do governo estadual, o PFL se aproveitava da crise na segurança pública para ampliar espaço no governo (*EPAMINONDAS NETO, 2006b*). Diante da resistência de Serra, acabou trocando a desejada vaga de vice governador pela coligação com o PSDB também na proporcional, beneficiando seus candidatos ao parlamento com os votos destinados aos tucanos (PSDB e PFL [...], 2006)²¹⁷ e ficou também com a vaga ao Senado, elegendo Guilherme Afif (PFL), que fora excluído da vaga de vice governador.

A coligação na proporcional dificultava a eleição de parlamentares tucanos, que temiam ficar sem mandato. Alegavam estar sendo sacrificados para eleger Serra e também estavam descontentes com Lembo (PFL), acusando-o de privilegiar pefelistas na liberação de emendas e verbas (*SEABRA e BOMBIG, 2006*)²¹⁸. A bancada parlamentar tucana rebelou-se e emperrou a pauta de votações na Alesp.

²¹⁵ Outros quatro pré candidatos ao governo do estado pelo PSDB chegaram a participar de debate e sabatina (*PSDB FAZ [...], 2006*): o ex ministro Paulo Renato, o deputado Alberto Goldman, o vereador José Anibal e Aloysio Nunes Ferreira, secretário de Serra na Prefeitura. Abriam mão da candidatura quando Serra se apresentou pois, como justificou Paulo Renato, "*Serra tinha 'senioridade' no partido (...) todos os pré-candidatos deveriam apoiá-lo*" (*MUNARI, 2006*).

²¹⁶ A vaga de vice governador foi disputada entre os aliados, já que o cargo era considerado um "passaporte" para o governo paulista, pois Serra pretendia disputar a presidência em 2010.

²¹⁷ Os pefelistas esperavam aumentar suas bancadas, o governador Lembo havia sugerido: "(...) O PFL, cada vez mais, deverá ser um partido do Parlamento", diz (*VICE DE [...], 2006*).

²¹⁸ Para a prefeitura de SP Lembo liberara em junho de 2010, R\$ 625 milhões para a finalização do Expresso Tiradentes, o antigo fura-fila, projeto concebido pelo ex-prefeito Celso Pitta (1997-2000), de quem o prefeito Kassab (PFL) fora secretário (*BOMBIG, 2006*).

Quanto aos demais aliados, Serra buscou ampliar sua aliança ao máximo possível. PMDB e PSDB tentaram articular uma chapa única para o Estado, mas foi divulgado que as negociações esbarraram na resistência dos tucanos ao nome do ex-governador. Além dos votos assegurados por Quércia, que aparecia nas sondagens eleitorais com 12% de intenção de voto (*PARTIDOS LANÇAM [...], 2006*) e da capilaridade do PMDB no estado, Serra tentava arregimentar a aliança nacionalmente, que beneficiaria Alckmin naquele ano e potencialmente Serra em 2010. O presidente do PMDB, Michel Temer, chegou a ser cotado para a vaga de vice de Serra (*SILVEIRA, 2006*). Mas Quércia acabou candidatando-se ao governo do estado.

O líder do PTB, Campos Machado, foi outro que pressionou pela vaga de vice, sem êxito (*SILVEIRA, 2006*).

Serra consultou o presidente estadual do PSB, Márcio França e o prefeito de São Bernardo do Campo, Willian Dib (PSB), cotado para a vaga de vice, sobre as chances de uma composição formal (*SEABRA, 2006n*). Dib, que tinha um secretário no gabinete de Alckmin, atrairia votos no ABC, berço do PT. Em 2004, Dib fora reeleito em primeiro turno, com 77% dos votos, derrotando o PT no domicílio eleitoral de Lula (*SEABRA et al, 2006*).

Ao final, a campanha tucana agregou PPS e PDT à aliança com o PFL, ao mesmo tempo em que buscava impedir o apoio do PMDB a Lula (*GUTKOSKI, 2006*).

A ampliação na coligação e nas alianças informais promovida por Serra, lhe assegurou não somente ser eleito em primeiro turno, como também lhe garantiu a formação de uma coalizão legislativa próxima à maioria somente com os resultados eleitorais. Além, da bancada dos aliados tradicionais PSDB-PFL ter crescido 25% em relação à legislatura anterior, alcançando 34 cadeiras (*PAGNAN, 2006*), o PTB (5) e o PPS (4), somavam outras 9, totalizando 44 parlamentares na bancada coligada, equivalente a 47% de apoio legislativo.

Para completar o quadro positivo que acenava à Serra, a oposição encolheu, o PT perdeu duas vagas e o PCdoB, que tinha dois parlamentares e também fazia oposição, não conseguiu eleger nenhum candidato (*PAGNAN, 2006*). Mas foi

substituído pelo PSOL, com duas cadeiras, de modo que a oposição totalizava apenas 22 cadeiras, equivalente a 23% do parlamento.

Assim, os coligados, somados ao PV e aos partidos "nanicos", já seriam suficientes para garantir a maioria ao tucano. Porém, Serra negociou, com alguns espaços na máquina, uma composição com os braços paulistas de PMDB e PSB - siglas que, com o PTB, orbitariam em torno de Lula no Congresso: *“A estratégia era criar desde o início do governo Serra um amplo leque de partidos que isolasse o PT no Estado e lhe assegurasse canais de interlocução com o maior número possível de líderes com vistas a 2010”*. (TUCANO [...], 2006).

Além dos coligados eleitorais (PFL, PTB e PPS), garantidos no gabinete, vejamos demais partidos que obtiveram espaço no primeiro escalão do governo Serra.

b) O gabinete inicial

Eleito governador, para a composição de seu novo governo, o ex-prefeito da capital paulista José Serra dispôs de 24 Secretarias, três delas criou exclusivamente para atender demandas internas do partido e aliados²¹⁹, e contou também com o gabinete de secretários da Prefeitura Municipal de São Paulo.

A prefeitura de São Paulo, dona do terceiro maior orçamento do país, deixada nas mãos de Kassab, serviu à composição do governo de Serra de, ao menos, duas formas: fornecedor de secretários para o gabinete estadual e espaço para atender parte da base parlamentar tucana e aliados que não puderam ser contemplados diretamente no governo do estado.

²¹⁹ No período de transição do governo foi aprovada na Alesp a Lei n. 12474, de 26 de dezembro de 2006, criando as Secretarias de Comunicação, de Gestão Pública e de Relações institucionais, totalizando 141 cargos comissionados a mais, à disposição do governador. Vale lembrar que a Secretaria de Comunicação até agora computada na análise estivera vinculada à diferentes Secretarias ao longo do período, de modo que Serra contou, na prática, com 3 secretaria ('estruturas') a mais do que Alckmin que encerrara o mandato com 21 secretarias mais a comunicação vinculada a uma outra pasta. Vide Figura 2. O Decreto nº 51.460, de 1 de janeiro de 2007 alterou a denominação de algumas Secretarias de Secretaria da Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico para Secretaria de Desenvolvimento; de Secretaria da Juventude, Esporte e Lazer para Secretaria de Esporte e Lazer; de Secretaria de Turismo para Secretaria de Ensino Superior; de Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento para Secretaria de Saneamento e Energia, além de diversas transferências de atribuições, cargos e funções entre as pastas.

Serra acordou com Gilberto Kassab (DEM) uma continuidade na gestão municipal, cujos cargos permaneceram à disposição do governador eleito. Kassab declarou que cederia os secretários que o novo governador precisasse e discutiria os substitutos em conjunto (*ELEITO [...], 2006*). De fato, os substitutos no gabinete municipal foram escolhidos somente após a montagem do gabinete estadual e, a maior parte deles por indicação de Serra (*SCHIVARTCHE et al, 2006; CARAMANTE e SEABRA, 2006*). Em contrapartida à influência de Serra na gestão municipal, o DEM teve aumentada sua participação no gabinete estadual²²⁰.

Serra manteve somente cinco secretários herdados da gestão Alckmin/Lembo. Barradas Barata (partido não identificado)/Saúde, que era da cota pessoal de Serra e Mauro Arce (PSDB), que migrou da pasta a Secretaria de Transportes (*SPINELLI e SEABRA, 2006; SEABRA e IZIDORO, 2006*)²²¹. Os outros três foram recomendações de Lembo: Antonio Ferreira Pinto (partido não identificado)/ Administração Penitenciária, Rogério Pinto Coelho Amato (PSDB)/Assistência e Desenvolvimento Social e Maria Lucia Marcondes Carvalho Vasconcelos (partido não identificado)/Educação (*CARAMANTE e SEABRA, 2006*)²²².

O PFL, que cobiçava a área social do governo (*BANDEIRA, 2006*), recebeu

²²⁰ O acordo também garantia à Serra controle de projetos da cidade de SP, já que pelo menos 30 importantes convênios entre Estado e município, cujos os valores chegavam a R\$ 1,5 bilhão, estariam em curso até 2008, ano em que Kassab (DEM) tentaria a reeleição. Como eram "protocolo de intenções" sem um bom entendimento com José Serra, Kassab não tiraria do papel obras de grande visibilidade. Um bom desempenho da administração Kassab atrapalharia os planos de Alckmin concorrer a prefeitura em 2008, como de fato ocorreu. O que era ruim para o partido mas não necessariamente para Serra que queria minar a força de Alckmin, para garantir para si a vaga do partido à presidência em 2010 (*BOMBIG, 2006*). A imprensa noticiou que a influência de Serra sobre a administração paulistana lhe rendera o apelido de "Prego", o híbrido de prefeito e governador (*DOIS [...], 2006*). Dois entrevistados (n. 13 e n. 18) afirmaram que, em virtude do acordo, Lembo colocou-se à disposição e governava o estado de SP sob as diretrizes de Serra, que vetou por exemplo a assinatura de qualquer contrato acima de R\$ 200 mil (valores à época) e praticamente parou a máquina, a exemplo de uma PPP feita pela Sabesp, para que pudesse deliberar quando assumisse.

²²¹ Com o patrocínio de tucanos alinhados a Serra, como o secretário municipal das Subprefeituras Andrea Matarazzo e o ex-ministro Martus Tavares. Sua permanência foi atribuída à dificuldade de Serra para definir um titular para a pasta e à avaliação de aliados de que Arce era um bom gestor (*SEABRA e IZIDORO, 2006*).

²²² Lembo (DEM) confirmou as recomendações: "*Ele me perguntou o que eu achava dessas pessoas e eu dei boas recomendações*" (*CARAMANTE e SEABRA, 2006*). Que alcançaram também o segundo escalão: a presidente da Febem, a procuradora Berenice Giannela, que gozava da confiança de Lembo, também foi mantida no cargo (*SERRA NÃO MUDARÁ [...], 2006*).

ainda duas novas pastas²²³: a Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho a pedido de Guilherme Afif Domingos (DEM) candidato derrotado ao Senado (*SEABRA, 2006c*), e a Secretaria de Ensino Superior, criada para contemplar o deputado federal José Pinotti (DEM), secretário municipal da educação na prefeitura de SP à época. Pinotti fora pré candidato do DEM às disputas pela prefeitura em 2004 e o preferido de Serra à vaga de vice governador, caso fosse cedida ao DEM (*SEABRA ET AL, 2006; SEABRA, 2006h*)²²⁴. A nomeação de Pinotti serviu também para abrir uma vaga na Câmara dos Deputados (*SEABRA, 2004c*).

Além de Pinotti, Serra recrutou na prefeitura paulistana outros cinco dos seus ex secretários municipais, quatro deles na sua cota pessoal, principalmente para o núcleo duro do governo estadual: Mauro Ricardo Machado Costa (partido não identificado)/Fazenda, Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)/Casa Civil, Francisco Vidal Luna (partido não identificado)/Economia e Planejamento e Luiz Antonio Marrey (partido não identificado)/Justiça e Defesa da Cidadania (*SEABRA, 2006b; c; SEABRA e SPINELLI, 2006a;b*). E ainda, José Henrique Reis Lobo (PSDB)/Relações Institucionais (*CARAMANTE e SEABRA, 2006*), que além de ter sido indicação de Alckmin na prefeitura (*SPINELLI e SEABRA, 2006a;b*), tivera atuação importante na campanha de Serra. Assumiu a pasta criada especificamente para sua alocação.

Este foi o único secretário identificado como cota de Alckmin no gabinete, embora houvesse expectativa de que Serra abrigasse no governo os aliados do ex governador derrotado na eleição à presidência (*BOMBIG, 2006*). Um entrevistado (n. 9) disse que os aliados de Alckmin ficaram à mingua.

Serra vinha resistindo a ideia de convidar deputados para evitar uma ebulição nas bancadas tucanas. Mas, a nomeação do deputado federal Pinotti (DEM) para o gabinete exigiu compensações para atender aos parlamentares tucanos nas esferas

²²³ O então presidente da Assembleia paulista, Rodrigo Garcia (DEM) e Gilberto Kassab (prefeito de SP), pleitearam a Secretaria de Agricultura, mas Serra não deu o aval (*SEM CHANCE, 2006*).

²²⁴ O Decreto 51469, de 01/01/2007, altera a nomenclatura da Secretaria de Turismo para Secretaria de Ensino Superior e transfere cargos, atribuições e órgãos de outras Secretárias para a pasta de Turismo, inclusive o Conselho de Reitores das Universidades Estaduais do Estado de São Paulo - CRUESP, as Universidades e a estrutura do Memorial da América Latina, desmembradas da Secretaria de Ciência e Tecnologia, dentre outros (*SEABRA e IZIDORO, 2006*).

federal e estadual. Para pacificar bancada tucana na Alesp, Serra criou a Secretaria de Gestão Pública, desmembrando atribuições da Casa Civil (Lei 12474/2006), nomeando o deputado estadual, então presidente estadual do PSDB e pré candidato à vaga de vice governador, Sidney Beraldo (PSDB) (*SEABRA, 2006b*). Escolhido com o apoio da bancada estadual e possuindo afinidade com Serra, esperava-se que Beraldo dividisse com Aloysio Nunes Ferreira a tarefa de negociar com a Alesp, que Beraldo presidira até 2005 (*SEABRA e IZIDORO, 2006; SPINELLI e SEABRA, 2006*).

Para atender a bancada parlamentar federal do PSDB, sem espaço no governo estadual, Walter Feldman (PSDB), ex chefe da Casa Civil de Covas, foi nomeado Secretário Municipal de Esportes na prefeitura de São Paulo, no gabinete de Kassab (*SEABRA e SPINELLI, 2006b*).

Serra nomeou ainda nove novos secretários de origens e por motivações distintas: Goldman (Desenvolvimento)²²⁵, Portella (Transportes Metropolitanos)²²⁶; Marzagão (Segurança Pública); Francisco Graziano (Meio Ambiente)²²⁷, Dilma Pena (Energia e Recursos Hídricos); Sampaio (Agricultura), Alqueres (Comunicação)²²⁸, Sayad (Cultura) e Miguel Libório Cavalcante Neto (partido não identificado), como chefe da Casa Militar.

O PPS perdeu a Secretaria da Cultura e, em contrapartida, ‘apadrinhou’ o novo Secretário de Habitação do governo do Estado escolhido por Serra, Layr Alberto Soares Krähenbühl (cota PPB), dispondo o partido de parcela do segundo escalão da habitação estadual (*SPINELLI e SEABRA, 2006*)²²⁹. Para completar, Serra indicou o deputado

²²⁵ Goldman chegou a ser cotado para a Saúde (*CARAMANTE e SEABRA, 2006*), Transportes (*ENTRE OS CARGOS [...] 2006; OS COTADOS, 2006; SEABRA, 2006b;c;e; SEABRA e SPINELLI, 2006; ELEITO [...], 2006;*) e Segurança Pública, mas Serra foi desaconselhado a nomear para um cargo tão delicado alguém que dificilmente poderia ser demitido (*SEABRA, 2006d;g*).

²²⁶ Ex-Secretário-executivo do Ministério dos Transportes no governo FHC e amigo do ex presidente (*CARAMANTE e SEABRA, 2006*), sua indicação chegou a ser atribuída à ex primeira dama Ruth Cardoso (*SEABRA, 2006e*), levando à mesma a manifestar-se no painel do leitor da Folha de SP, afirmando ser inverídica a notícia, e o jornal a publicar uma errata, corrigindo a informação.

²²⁷ Um dos coordenadores da equipe de transição do governo Serra.

²²⁸ Coordenador-geral do programa de governo de Serra (*SEABRA, 2006e*).

²²⁹ Nos governos tucanos, políticos ligados ao PFL e ao PSDB vinham se revezando na área da Habitação estadual, de grande poder político e um dos cargos mais cobiçados (*CREDENDIO e SEABRA, 2006*). Entre deputados tucanos, interessava que o controle da política habitacional fosse mantido nas mãos do

federal Dimas Ramalho (PPS), ex secretário na gestão Covas I, para a Secretaria de Serviços Municipal na prefeitura de SP (SPINELLI, 2006b; SEABRA e SPINELLI, 2006b).

Aloysio Nunes, nomeado chefe da Casa Civil e encarregado das articulações políticas, já havia antecipado que Serra adotaria a estratégia do apadrinhamento, avisando aos aliados que as siglas seriam contempladas, mas caberia a Serra escolher os secretários, sem a indicação de líderes partidários: "*O governo é dele. O secretário é alguém da confiança dele. Se tiver patrocínio político, melhor. Mas o primordial é a competência*" (SEABRA, 2006l).

De fato, Serra tentara o recurso do apadrinhamento em outras duas situações, primeiro sugerindo ao PPS que assumisse a paternidade de João Sayad na Secretaria da Cultura. Entretanto, a cúpula do PPS recusou: "*O partido não pode tirar um filiado da Cultura e indicar uma pessoa que não é filiada para a vaga*", disse o presidente nacional do PPS, Roberto Freire. A imprensa especulou que integrantes do partido apostavam na possibilidade de se manter na Cultura, porque havia rumores de que Sayad recusaria o convite. Como Sayad aceitou a nomeação, o PPS passou a reivindicar outro destino na estrutura do Estado, energia ou habitação (SEABRA, 2006j), e o apadrinhamento de Krähenbühl acabou se efetivando.

Outra tentativa de ‘apadrinhamento’, visando apaziguar o ânimo dos aliados que questionavam a amplitude da presença do DEM no gabinete e dos partidários de Serra que desejavam o desmonte do governo Alckmin (SEABRA, 2006l), motivou a declaração da Secretária de Educação, Maria Lúcia Vasconcelos, que declarou-se ‘alinhada’, embora não filiada, ao PSDB. Não convenceu a bancada parlamentar tucana (TAKAHASHI, 2006), que acabou sendo atendida da forma descrita acima. A bancada insatisfeita poderia dificultar a eleição de um presidente da preferência de Serra na Alesp em 2007 (SEABRA, 2006l).

partido. O deputado do PSDB mais votado do país, Emanuel Fernandes, havia deixado o comando da secretaria para disputar as eleições. Geralmente, o PSDB mantinha o controle da CDHU e cedia aos aliados a Secretaria de Habitação esvaziada. Serra pretendia fazer o mesmo, mas Lair Krahenbuhl alegou que somente aceitaria o comando conjunto, sob o argumento de ser imprescindível para a efetividade da política habitacional.

Finalmente, o PTB recebeu a Secretaria de Esporte e Lazer em troca da Secretaria do Trabalho, entregue ao DEM²³⁰.

Alijado da pretensa Secretaria do Trabalho, o presidente estadual do PDT, Paulinho da Força, declarou: "*Já que o Serra não teve o apoio do PDT para se eleger e não sentiu a necessidade de ter o partido no governo, vamos declarar nossa independência*" (SPINELLI e SEABRA, 2006). Preterida por José Serra, a Força Sindical ameaçou mover campanha contra o novo titular da secretaria, Guilherme Afif (PRONTIDÃO, 2006). Em março, Serra alocaria o PDT na Secretaria Municipal do Trabalho, nomeando o deputado Geraldo Vinholi (PDT) para o cargo.

O presidente do PV, Domingos Fernandes, que desejava um cargo relacionado à área ambiental mas não obteve, também disse que iria propor a independência do partido. O Secretário do Meio Ambiente Francisco Graziano Neto, muito ligado aos usineiros do interior, também sofria resistências de ambientalistas (SPINELLI e SEABRA, 2006).

Mais uma vez o gabinete se restringia aos coligados eleitorais. A diferença agora era que Serra expandira a própria coligação eleitoral, de modo que, seu gabinete inicial já lhe assegurava 44 cadeiras na Alesp, equivalente a 47% de apoio no legislativo, conforme descrito acima.

Quanto à proporcionalidade, novamente o quinhão do PFL foi maior (2 pastas + 3 recomendações de Lembo) do que dos demais coligados (1 pasta cada). Desta vez mais coerente com o apoio legislativo oferecido, muito embora não seja necessariamente o tamanho do partido no legislativo a determinar o número de pastas no gabinete, mas sim a força política e os termos e amplitude da aliança formada, já durante o período eleitoral.

Chama atenção a quantidade de secretários sem filiação partidária, são 10, mais do que os filiados ao PSDB, que somam 9 secretários.

²³⁰ Campos Machado, indicou para a pasta, Claury Alves da Silva Ferreira (PTB), ex-prefeito de Ourinhos (SEABRA, 2006h; SEABRA e IZIDORO, 2006). Filiado ao PTB, Claury tinha laços com o tucanato: ocupara a liderança do governo na Assembleia Legislativa paulista na gestão Covas (CREDENDIO e SEABRA, 2006).

c) As eleições municipais de 2008 e o impacto no gabinete

Entre 2007 e 2009, Serra criou mais uma Secretaria²³¹ e promoveu outras sete alterações no gabinete por diferentes razões: uma por crise no setor (Ensino Superior), duas por insatisfação de Serra com as Secretárias (Educação), duas decorrentes de denúncias envolvendo os Secretários (Comunicação e Segurança Pública), uma para atender demanda interna do partido ao mesmo tempo um arranjo eleitoral (Desenvolvimento), além da troca de comando na chefia da Casa Militar. Tais mudanças não visavam, tampouco, alterar o apoio legislativo na Alesp.

Já as eleições municipais de 2008 impactaram o gabinete, inclusive com a alteração de seu status nominal legislativo, muito embora o partido que ascendeu ao gabinete já fizesse parte da bancada de apoio à Serra na Alesp.

Nas eleições de 2008, o ex governador Geraldo Alckmin saiu candidato à prefeito de São Paulo pelo PSDB. Havia uma chapa no PSDB, dos seguidores de Serra, que desejava coligar-se ao DEM e apoiar a reeleição do prefeito Gilberto Kassab. Em troca da candidatura à prefeito, Alckmin acordou com Serra que não concorreria pela vaga do partido à presidência em 2010. Serra teria o caminho livre para disputar a vaga com Aécio Neves (PSDB-MG) (*SEABRA ET AL, 2008*)²³².

Em janeiro de 2009, Geraldo Alckmin²³³ (PSDB), derrotado na disputa à Prefeitura, foi nomeado por Serra Secretário de Desenvolvimento. A reaproximação fortalecia Serra na disputa tucana pelo direito de concorrer à sucessão de Lula em 2010. Em contrapartida, o cargo dava à Alckmin mais visibilidade para sua candidatura ao governo do Estado em 2010, já que à frente da pasta, o ex-governador controlaria

²³¹ Secretaria dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Lei Complementar n. 1038/2008), aumentando para 25 o número de pastas do gabinete de Serra, e mais 48 cargos comissionados.

²³² Alckmin não passou para o segundo turno, disputado entre Kassab (DEM) e Marta Suplicy (PT). O PSDB declarou apoio em Kassab, a partir de então (*MUNARI, 2008*), embora Kassab fosse o candidato de Serra desde o início.

²³³ Alckmin estava sem cargo público desde março de 2006, quando, concorreu e perdeu à presidência da república. Após a derrota, João Sayad tentou articular uma vaga de consultor no BID para Alckmin, que sondou a receptividade do Planalto à ideia e polidamente, o governo deu a entender que preferia não se envolver no assunto. A consultoria não vingou, e Alckmin foi estudar em Harvard (*HEADHUNTER 2, 2006*). Retornou ao Brasil para concorrer às eleições municipais em 2008.

investimentos previstos para a ordem de R\$ 2 bilhões para 2009 (valores à época) (MELLO *et al.*, 2009).

Mas reforma que alterou o status nominal do gabinete de Serra, ocorreu somente em junho de 2009, com a inclusão do PV, que já integrava a base de apoio de Serra na Assembleia Legislativa, com oito parlamentares em retribuição ao apoio eleitoral dado pelo partido à eleição do prefeito Gilberto Kassab em 2008. Serra ‘transferiu’ o Secretário de Assistência e Desenvolvimento Social, Rogério Amato, para um cargo no governo municipal (ESTADO [...], 2009), para abrir a vaga e acomodar o PV no gabinete estadual (SEABRA, 2008b; DEPUTADA DO PV [...], 2009)²³⁴.

O PMDB, que compôs a chapa de Kassab indicando a vice prefeita Alda Marco Antonio, também atribuiu a aliança ao apoio à Serra. O líder da bancada do PMDB na Alesp, Uebe Rezeck, explicou “*como Kassab é o candidato de Serra, a aliança seria um desdobramento do apoio que o partido já dá ao governador na Assembleia Legislativa*”. Para Serra, o acordo era importante porque atraía parte do PMDB para sua pré-candidatura a Presidência da República em 2010 (PMDB ATRIBUI [...], 2008). Além da capilaridade do PMDB no estado de São Paulo, Quércia continuaria atuando para dividir o PMDB, que estava inclinado a caminhar com o PT no âmbito nacional (COM 88% [...], 2009).

Em contrapartida, ficou acordado que Quércia concorreria, em 2010, a uma das duas vagas paulistas ao Senado com o apoio de Serra e de Kassab (COM 88% [...], 2009). E o PMDB esperava também espaço governo do estado de SP (SEABRA, 2008). Quércia afirmou: “*Os deputados já apoiam o governador na Assembleia Legislativa. Vamos oficializar esse apoio, talvez mais para frente um pouquinho, de o PMDB apoiando também o governo estadual*” (QUÉRCIA DEFENDE [...], 2008). E complementou “*Gostaríamos de uma secretaria*” (SEABRA, 2008b). Porém, o PMDB só ascendeu ao gabinete em abril de 2010, como será descrito adiante e não foi possível apurar se, antes disso, outros cargos foram cedidos ao partido como compensação.

²³⁴ A deputada estadual Rita de Cassia Trinca Passos (PV), escolhida por Aloysio Nunes, era líder do partido na Alesp e, segundo entrevistado (n. 3) tivera um papel importante para frear a constante oposição ao governo empreendida por seu colega de partido, o deputado Major Olímpio, que deixou o PV no mesmo mês da nomeação de Rita no gabinete e acabou migrando para o PDT.

d) O gabinete da desincompatibilização

O governador José Serra, candidato à Presidente da República, desincompatibilizou-se em 03 de abril de 2010, passando o cargo para o vice governador Alberto Goldman (*SEABRA, 2010*).

Em março de 2010 têm início as onze substituições promovidas por Alberto Goldman no gabinete em 2010, motivadas pelas eleições daquele ano. Seis secretários desincompatibilizaram-se para concorrer a algum cargo eletivo. Dois secretários desincompatibilizaram-se para trabalhar na campanha eleitoral de José Serra e um na campanha de Geraldo Alckmin. Um secretário faleceu e outro mudou de pasta. Dos substitutos, seis eram secretários adjuntos das respectivas pastas (*NAVARRO e MATAIS, 2010*), outros dois pertenciam ao governo estadual e um ao municipal, era amigo de Serra. O PV e o DEM deixaram o gabinete e duas pastas foram entregues ao PMDB (Relações Institucionais e Assistência e Desenvolvimento Social)²³⁵.

A saída do PV e do DEM, e a inclusão do PMDB no gabinete reduziram o apoio legislativo para 39,4%, porém, não é pertinente acreditar que o PSDB não contasse com o apoio do DEM na Alesp, já que lançava o candidato a vice na chapa de Alckmin. O fato é que à esta altura as negociações na Alesp assentavam-se em cálculos eleitorais.

O Quadro 4 abaixo apresenta o gabinete completo de nomeações na gestão Serra/Goldman:

Quadro 4. Gabinete Final do Governo Serra (2007-2010)

Secretaria	Secretário	Período	Partido
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	ANTONIO FERREIRA PINTO	01/2007 a 03/2009	partido não identificado
ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	LOURIVAL GOMES	03/2009 a 12/2010	partido não identificado
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	JOAO DE ALMEIDA SAMPAIO FILHO	01/2007 a 12/2010	partido não identificado
ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	ROGERIO PINTO COELHO AMATO	01/2007 a 06/2009	PSDB

²³⁵ Antes de renunciar à candidatura ao Senado, o ex-governador Orestes Quércia acertou com Geraldo Alckmin que o PMDB ficaria com duas secretarias do estado de São Paulo, caso o tucano fosse eleito. Pelo acordo, um nome representaria a bancada do governo e o outro o partido. Mas a sigla fez questão de deixar claro que José Carlos Tonin (PMDB), secretário de Assistência e Desenvolvimento Social, não estava na cota peemedebista. Era indicação de José Serra (*OLIVEIRA e GALLO, 2010*).

ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	RITA DE CASSIA TRINCA PASSOS	06/2009 a 04/2010	PV
ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	LUIZ CARLOS DELBEN LEITE	04/2010 a 08/2010	PMDB
ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	JOSE CARLOS TONIN	08/2010 a 01/2011	PMDB
CASA CIVIL	ALOYSIO NUNES FERREIRA FILHO	01/2007 a 04/2010	PSDB
CASA CIVIL	LUIZ ANTONIO GUIMARAES MARREY	04/2010 a 12/2010	partido não identificado
CASA MILITAR	MIGUEL LIBORIO CAVALCANTE NETO	01/2007 a 05/2008	partido não identificado
CASA MILITAR	LUIZ MASSAO KITA	05/2008 a 12/2010	partido não identificado
COMUNICACAO	HUBERT ALQUERES	01/2007 a 09/2007	partido não identificado
COMUNICACAO	BRUNO CAETANO	09/2007 a 12/2010	PSDB
CULTURA	JOAO SAYAD	01/2007 a 05/2010	PMDB (não representa o partido)
CULTURA	ANGELO ANDREA MATARAZZO*	05/2010 a 12/2010	PSDB
DESENVOLVIMENTO	ALBERTO GOLDMAN	01/2007 a 01/2009	PSDB
DESENVOLVIMENTO	GERALDO JOSE RODRIGUES ALCKMIN FILHO	01/2009 a 03/2010	PSDB
DESENVOLVIMENTO	LUCIANO SANTOS TAVARES DE ALMEIDA	05/2010 a 12/2010	PSDB
DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIENCIA	LINAMARA RIZZO BATTISTELLA	03/2008 a 12/2010	partido não identificado
ECONOMIA E PLANEJAMENTO	FRANCISCO VIDAL LUNA	01/2007 a 12/2010	partido não identificado
EDUCACAO	MARIA LUCIA MARCONDES CARVALHO VASCONCELOS	01/2007 a 07/2007	partido não identificado
EDUCACAO	MARIA HELENA GUIMARAES DE CASTRO	07/2007 a 04/2009	PSDB
EDUCACAO	PAULO RENATO COSTA SOUZA	04/2009 a 12/2010	PSDB
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	GUILHERME AFIF DOMINGOS	01/2007 a 04/2010	DEM
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	PEDRO RUBEZ JEHA	05/2010 a 12/2010	partido não identificado
ENSINO SUPERIOR	JOSE ARISTODEMO PINOTTI	01/2007 a 08/2007	DEM
ENSINO SUPERIOR	CARLOS ALBERTO VOGT	08/2007 a 12/2010	partido não identificado
ESPORTE E LAZER	CLAURY SANTOS ALVES DA SILVA	01/2007 a 04/2010	PTB
ESPORTE E LAZER	JOSE BENEDITO PEREIRA FERNANDES	05/2010 a 12/2010	PTB
FAZENDA	MAURO RICARDO MACHADO COSTA	01/2007 a 12/2010	partido não identificado
GESTAO PUBLICA	SIDNEY ESTANISLAU BERALDO	01/2007 a 03/2010	PSDB
GESTAO PUBLICA	MARCOS ANTONIO MONTEIRO	05/2010 a 12/2010	PSDB
HABITACAO	LAIR ALBERTO SOARES KRAHENBUHL	01/2007 a 12/2010	COTA PPS
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	LUIZ ANTONIO GUIMARAES MARREY	01/2007 a 04/2010	partido não identificado
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	RICARDO DIAS LEME	05/2010 a 12/2010	partido não identificado
MEIO AMBIENTE	FRANCISCO GRAZIANO NETO	01/2007 a 06/2010	PSDB

MEIO AMBIENTE	PEDRO UBIRATAN ESCOREL DE AZEVEDO	06/2010 a 12/2010	partido não identificado
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	JOSE HENRIQUE REIS LOBO	01/2007 a 04/2010	PSDB
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	ALMINO MONTEIRO ALVARES AFFONSO	04/2010 a 12/2010	cota PMDB
SANEAMENTO E ENERGIA	DILMA SELI PENA	01/2007 a 12/2010	partido não identificado
SAÚDE	LUIZ ROBERTO BARRADAS BARATA	01/2007 a 07/2010	partido não identificado
SAÚDE	NILSON FERRAZ PASCHOA	07/2010 a 12/2010	partido não identificado
SEGURANÇA PÚBLICA	RONALDO AUGUSTO BRETAS MARZAGAO	01/2007 a 03/2009	partido não identificado
SEGURANÇA PÚBLICA	ANTONIO FERREIRA PINTO	03/2009 a 12/2010	partido não identificado
TRANSPORTES	MAURO GUILHERME JARDIM ARCE	01/2007 a 12/2010	PSDB
TRANSPORTES METROPOLITANOS	JOSE LUIZ PORTELLA PEREIRA	01/2007 a 12/2010	PSDB

e. Considerações gerais sobre o governo Serra (2007 a 2010)

Este tópico sintetiza uma série de observações acerca dos gabinetes montados por Serra, e depois por Goldman, entre 2007 a 2010.

O acordo com o prefeito Kassab assegurou a Serra dois gabinetes distintos para atender a todas as demandas que se apresentavam. No gabinete estadual nomeou secretários próximos ao FHC e criou pastas exclusivamente para contemplar Alckmin, a base parlamentar estadual do PSDB e aliados, enquanto a bancada tucana federal foi atendida no gabinete municipal. Serra ampliou a coalizão de governo e, por conseguinte, a coalizão legislativa, porém o propósito primordial era arregimentar as alianças visando sua candidatura à presidência em 2010.

Todos os três gabinetes formados por Serra tiveram como estratégia prioritária as eleições presidenciais em 2010. Já na coligação eleitoral atraiu potenciais aliados de 2010. No gabinete inicial, Serra contemplou todos os coligados eleitorais. Na reforma promovida em 2009, incluiu o PV no gabinete em retribuição ao apoio concedido à Kassab nas eleições municipais de 2008. Finalmente, em 2010, a reforma decorrente da desincompatibilização nas eleições incluiu o PMDB no gabinete, um parceiro estratégico para a corrida presidencial de Serra em 2010 e também parceiro nas eleições municipais de 2008.

A pedido de Lembo, manteve Secretários vinculados ao DEM e nomeou mais dois novos pefelista. Também concedeu pastas ao PTB e ao PPS, contemplando no

primeiro escalão todos os coligados eleitorais.

Os perfis partidários dos gabinetes formados por Serra encontram-se sintetizados na Tabela 11, a seguir.

Tabela 11. Perfil Partidário dos Gabinetes do Governo Covas II (2007-2010)

Gab/n pastas	Finalidade/motivo	Partidos (tamanho absoluto da bancada na Alesp)*	Período	Apoio Legislativo (%)*	Taxa Coalescência	Partidarização
1º / 24	Inicial /coligação eleitoral (2006)	PSDB (23) + DEM (11) + PTB (5) + PPS (5)	01/07 a 05/09	46,8%	0,58	54,20%
2º / 25	Inclusão do PV/aliança eleitoral (2008/2010)	PSDB (23) + DEM (11) + PTB (6) + PPS (5) + PV (7)	06/09 a 03/10	55,3%	0,59	56,00%
3º / 25	Desincompatibilização /aliança eleitoral (2010)	PSDB (23) + PTB (5) + PPS (5) + PMDB (4) +	04/10 a 12/10	39,4%	0,48	48,00%
	Média do mandato		04/10 a 12/10	47,2%	0,55	52,70%

* considera a bancada parlamentar na data da formação de cada gabinete (fonte: SGP/Alesp)

Além de contar com gabinete majoritário, ou próximo dele, durante a maior parte do mandato, Serra obteve, de outras maneiras, o apoio dos demais partidos da Alesp, com exceção do PT e do PSOL que se mantiveram na oposição, que alcançavam 22 votos mais o do deputado Major Olímpio Gomes (PDT) (*FLOR, 2009*).

Dos três governadores tucanos da análise, Serra foi o que registrou menos conflitos na Alesp. Sua maioria foi a mais ampla e estável, e há duas hipóteses explicativas para esta diferença: a) o fato de Serra ter arregimentado melhor o apoio na Alesp entregando pastas do gabinete, desde o início, para um número maior de aliados (todos os coligados eleitorais: PFL, PTB e PPS e mais tarde, PV e PMDB), além de ser mais generoso na oferta de cargos e, b) ter obtido êxito na gestão do apoio parlamentar, com destaque para a atuação de seu chefe da Casa Civil Aloysio Nunes (ENTREVISTADO n.9), através do atendimento das demandas do tipo *pork barrel*, tal como fez Covas.

O conflito descrito a seguir exemplifica como Serra lidou com o atendimento das demandas da Alesp. Antes mesmo de tomar posse, as decisões de Serra causaram alvoroço na Alesp. Os parlamentares tucanos, temendo dificuldades para reelegerem-se,

se rebelaram contra a decisão de Serra de coligar-se na proporcional com o PFL, e emperraram a pauta de votação na Alesp. Alegaram estar sendo sacrificados para eleger Serra. Também estavam descontentes com Lembo (PFL), acusando-o de privilegiar pefelistas na liberação de emendas e verbas (*SEABRA e BOMBIG, 2006*).

Os deputados exigiam a liberação dos recursos de R\$ 1 milhão por parlamentar para atender às emendas apresentadas por eles próprios ao Orçamento de 2006²³⁶. "*Não vamos aprovar mais nada enquanto não pagarem*", afirmou o deputado Ricardo Castilho, líder do PV e do movimento que contava com o apoio da maioria dos quase 50 deputados não reeleitos (*PAGNAN, 2006b*).

De outra parte, Ênio Tatto (PT) acusava o governo de tentar, por meio de manobras, impedir que a votação do orçamento fosse realizada naquele ano, esperando que Serra assumisse e também a nova bancada da Alesp, para evitar negociar com a bancada que não se reelegera (*NEVES, 2006*). Após pressão (e o aval de Serra), Lembo cedeu e liberou as emendas (*BEGUOCI e SEABRA, 2006*).

De fato, no estado de São Paulo, a dissonância da data de posse dos deputados estaduais (15 de março) com a do governador (01 de janeiro) obriga-o a negociar com duas diferentes legislaturas. No final da legislatura em 2006, por exemplo, participavam da discussão do Orçamento e da Previdência 42 deputados estaduais que não haviam sido reeleitos (*DATA [...], 2007*).

O ex-presidente da Assembleia Legislativa, o secretário de Gestão, Sidney Beraldo, chegou a encomendar um estudo jurídico sobre o assunto e foi informado que o casamento das datas de posse dependeria de uma alteração nas disposições transitórias da Constituição Federal, fixando um mandato dois meses e meio menor para a futura legislatura (*DATA SÓ [...], 2007*).

²³⁶ O governo não havia liberado os recursos devido à frustração de receitas do ICMS e à diminuição de repasses pelo governo federal. Porém a justificativa esvaziou-se após Lembo anunciar uma arrecadação superior a R\$ 1 bilhão com o programa de redução de juros e multas do ICMS --cerca de R\$ 500 milhões acima da previsão (*SEABRA, 2006o*).

Assim como Serra, Covas já havia se recusado a negociar com a bancada herdada de Fleury em 1995. Como saída, Serra recorreu a decretos para governar sem a Assembleia.

Até 11 de março de 2007, Serra havia enviado à Alesp somente um projeto de lei, sem pedido de urgência, mas já havia expedido 152 decretos, sendo 86 deles de caráter administrativo e contestados pela oposição na Assembleia Legislativa. A bancada petista pediu uma avaliação de seu departamento jurídico sobre a possibilidade de entrar com uma ação na Justiça questionando algumas das medidas de Serra, principalmente, de 15 decretos de ordem tributária e orçamentária. Serra já havia sido amparado por outros 21 decretos de seu antecessor, Cláudio Lembo (PFL), todos publicados em dezembro de 2006, com a equipe de Serra já instalada no Palácio dos Bandeirantes (*BOMBIG, 2007*).

O governador Geraldo Alckmin também havia utilizado a estratégia, baixando 129 decretos nos dois primeiros meses de 2003, dos quais 36 referiam-se à organização administrativa, ou seja, mudanças na estrutura do governo (*BOMBIG, 2007*).

Um dos motivos do governo para não enviar muitos projetos para o Legislativo era o receio de que os deputados que não se reelegeram pudessem utilizar as negociações com o Executivo para "barganhar" vantagens (*BOMBIG, 2007*).

Ultrapassados os reclamos iniciais, além de herdar de Alckmin e de Lembo um Legislativo no qual a base governista sempre teve folgada maioria (*BOMBIG, 2007*), a ampliação na coligação e nas alianças informais promovida por Serra, lhe assegurou, além de ser eleito em primeiro turno, a formação de uma maioria ainda mais ampla e sólida na Alesp.

Ademais, a bancada do PSDB-PFL havia crescido 25% em relação à legislatura anterior, alcançando 34 cadeiras (*PAGNAN, 2006*), o PTB (5) e o PPS (4), somavam outras 9, totalizando 44 parlamentares na bancada coligada, equivalente a 47% de apoio legislativo. E Serra consolidou o apoio na Alesp oferecendo pastas do gabinete para todos os coligados.

Para completar o quadro positivo que acenava à Serra, a oposição encolheu. O PT perdeu duas vagas e o PCdoB, que tinha dois parlamentares e também fazia oposição, não conseguiu eleger nenhum candidato (*PAGNAN, 2006*). Mas foi substituído pelo PSOL, com duas cadeiras, de modo que a oposição totalizava apenas 22 cadeiras, equivalente a 23% do parlamento.

E a ameaça de independência dos partidos alijados do gabinete se dissipou assim que foram compensados com outras posições. O PDT foi contemplado com secretaria municipal do trabalho. O presidente do PV, Domingos Fernandes, que desejava um cargo relacionado à área ambiental mas não obteve, também disse que iria propor a independência do partido. Não se confirmou. O PV foi incluído no gabinete em 2009, após ter assegurado apoio à reeleição de Kassab na prefeitura paulista, arregimentando o apoio que já vinha oferecendo à Serra na Alesp. O PMDB também apoiou Serra na Alesp durante o mandato e selou aliança eleitoral em apoio a Kassab. Receberam uma secretaria somente no final do mandato.

Diferentemente de Alckmin, Serra contou com amplo apoio do PFL na Alesp. Rodrigo Garcia desistiu da reeleição à presidência da mesa diretora, a pedido do prefeito Gilberto Kassab, que herdara a prefeitura de Serra (*ASSEMBLÉIA: RODRIGO GARCIA [...], 2007*); e o PFL indicou como líder da bancada na Alesp, o deputado Estevam Galvão, que era afinado com Serra (*ENTRE AMIGOS, 2007*).

A estratégia era criar desde o início do governo um amplo leque de partidos que isolasse o PT no Estado, garantindo canais de interlocução com o maior número possível de líderes com vistas a 2010. E os partidos negociaram cargos com Serra. No PSB, o interlocutor era o prefeito de São Bernardo do Campo, William Dib, que já possuía cargos na gestão de Alckmin (*TUCANO [...], 2006*). O apoio legislativo na Alesp decorria como consequência.

Ao contrário de Alckmin, Serra também foi generoso na liberação das emendas parlamentares. No final de 2007, a Alesp aprovou gasto extra de R\$ 1,67 bilhões em despesas o orçamento estadual. O excedente foi utilizado para o pagamento das emendas parlamentares sendo, R\$ 120 milhões reservados para as emendas previstas no Orçamento de 2007 que ainda não havia sido executadas, além de R\$ 186 milhões para

o Orçamento de 2008, referente a cota de R\$ 2 milhões em emendas por parlamentar (ASSEMBLEIA DEVE APROVAR [...], 2007).

Entrevistados asseguram que Serra, assim como Covas, também foi bem sucedido em compartilhar os resultados das ações do governo com a base aliada na Alesp²³⁷ e, diferentemente de Alckmin, Serra delegou a articulação política ao Aloysio Nunes, que tinha trânsito e traquejo com os parlamentares e atendia aos pedidos. E os acordos eram cumpridos. Um entrevistado afirma: “(...) *o que funciona com os deputados: emendas e convênios (recursos, ambulância, transporte escolar) com o município da base do parlamentar*”. Assim, como Covas, Serra gerenciou bem o atendimento destas demandas (ENTREVISTA n. 18).

As evidências corroboram a literatura, quanto mais ampla a coalizão e quanto mais cede o governador, menos conflitos ele tem de enfrentar na Alesp e maior sua margem de controle sobre o legislativo. Em 2007, Serra negociou com a Alesp a aprovação da maior quantidade de mudanças em seu regimento interno desde 1970. As mudanças contribuíram para maior centralização do processo legislativo e facilitaram ainda mais o predomínio do Executivo.

As novas regras tornavam a tramitação de projetos na Casa mais rápida, com a redução pela metade do tempo de discussão dos projetos em plenário (*BEGUOCI e MELLO, 2007*). Não bastasse as mudanças regimentais, em abril de 2007, o presidente da Alesp, Vaz de Lima (PSDB), baixou ato normativo eliminando a obrigatoriedade da discussão de 12 horas em plenário para os projetos com urgência constitucional e para a análise dos vetos do governador. Na prática, a medida dificultava ainda mais o trabalho da oposição, que se utilizava do expediente para postergar votações, e aceleraria a tramitação de projetos importantes para o governo, como a autorização para a concessão de empréstimos ao metrô, por exemplo, aguardada à época (*BASE [...], 2007*).

²³⁷ Um entrevistado (n) conta que em sua gestão na Prefeitura, Serra às Secretarias que definissem por meio de critérios técnicos e diagnósticos, a localização das obras, 70 creches por exemplo. Porém, na inauguração, Serra convidava o vereador de cada região e dava a ele a titularidade do anúncio daquela obra. Seguiu lógica semelhante no relacionamento com deputados da Alesp (ENTREVISTADO n. 24).

O regimento também retirou a prerrogativa do parlamentar individual de solicitar verificação de presença, limitando-a ao líder ou vice-líder do partido. Até 2007 qualquer deputado podia solicitar a verificação de presença, um dos principais instrumentos de obstrução das votações. O Deputado Major Olímpio, por exemplo, ferrenho opositor do governo, chegava a travar as votações por quatro meses, através deste recurso regimental. Ao mesmo tempo, o governo negociou com o partido do Dep. Major Olímpio, o PDT, que o parlamentar não poderia ocupar os cargos de líder ou vice líder de seu partido. Em contrapartida, o PDT recebeu a 4ª Secretaria da mesa diretora da Alesp. (ENTREVISTADOS n. 4 e n. 7).

Esta alteração do Regimento Interno foi resultado de um acordo que previa a extinção da figura do relator especial. O PT havia providenciado um estudo técnico para justificar a extinção da figura do relator especial e sua extinção era uma das condições para outras mudanças que foram aprovadas no Regimento Interno em 2007, mas o acordo foi descumprido pelo governo e o relator especial ainda persiste (ENTREVISTADO n. 12).

As regras em relação às CPIs também foram modificadas, dizia-se para ampliar o poder de investigação das CPIs e tornar mais fácil sua implementação. "*Estamos colocando que, se o presidente não criar a CPI, os autores do requerimento podem criá-la*", disse o líder do PT, Simão Pedro (BEGUOCI e MELLO, 2007).

Porém, em 2009 o PT voltava a negociar com o PSDB, apoiando a eleição do candidato tucano à Mesa Diretora, em troca de novas mudanças no RI. O candidato do governo chegou a assinar um compromisso de modificar o regimento para permitir uma série de reivindicações da oposição, dentre as quais a realização de audiências públicas antes da aprovação do Orçamento e a votação de projetos dos deputados mesmo sem acordo das lideranças. Mesmo assim, um dos maiores problemas da oposição -a impossibilidade de aprovar CPIs contra o governo- ficou fora do acordo, e não seria alterado naquele mandato (FLOR, 2009).

Em 2009, Barros Munhoz, então líder do governo Serra, foi eleito presidente por quase unanimidade dos 94 deputados, apenas os dois deputados do PSOL não votaram nele. Inicialmente o nome de Munhoz sofreu resistências, havia o receio de que Serra

aumentasse seu poder, engessando ainda mais o Legislativo. Munhoz prometeu se empenhar para "*resgatar a dignidade do Parlamento e da atividade política*" (FLOR, 2009), evidenciando que o rolo compressor persistia nas relações entre Executivo e Legislativo.

Embora os entrevistados sejam unânimes em afirmar que as alterações regimentais intensificaram a centralização e o 'presidencialismo' exacerbado no parlamento, reduziram ainda mais o espaço e mecanismos deliberativos disponíveis aos parlamentares e que o Executivo dominava cada vez mais o processo decisório na Alesp, o mandato de Serra não registrou conflitos (que tenham sido noticiados na imprensa ou que os entrevistados pudessem se lembrar) e teve a maior taxa de sucesso do período (conforme descrita no capítulo 2, acima). Por isso, concluem, foi exitoso na formação de uma coalizão majoritária e em arregimentar o apoio da Alesp.

4.6 COALIZÕES DE GOVERNO: A LÓGICA DE FORMAÇÃO DOS GABINETES PAULISTAS

Esta seção sintetiza os padrões e as peculiaridades características de cada governador na formação dos gabinetes paulistas. Embora a análise que segue seja baseada na verificação empírica dos casos do estado de São Paulo, vários critérios utilizados para preenchimento dos cargos assemelham-se à formação de gabinetes na esfera federal e é provável encontrá-los também em outros casos subnacionais.

a) Quem e quando decide

A decisão sobre quem e onde alocar, cabe sempre ao governador e indica como este pretende se posicionar em relação ao uso do gabinete para arregimentar alianças, sejam eleitorais ou em busca de apoio legislativo. Os governadores paulistas, principalmente Covas no primeiro mandato e Alckmin, foram acusados de decidir sozinhos acerca da distribuição das pastas, não obstante tenham consultado correligionários e partidos aliados.

Duas hipóteses, combinadas, poderiam explicar as diferenças entre os governadores: o contexto e o momento da gestão tucana no qual assumem os mandatos, e o perfil dos governadores. Além da fama de durão e as evidências de ser contrário ao pragmatismo das alianças políticas, Covas assumiu na sequência de dois governos reconhecidamente clientelistas (Quércia e Fleury) e em um contexto de crise financeira, sendo moral e pragmaticamente necessário e justificável a realização do ajuste fiscal e de certa avareza na distribuição dos cargos. No segundo mandato, Covas cede mais para correligionários do PSDB, uma explicação razoável seria poupar-se de conflitos em virtude dos limites impostos ao governo por sua doença, tal qual explicitaram Angarita e Dalmo Nogueira.

Alckmin, considerado centralizador e menos hábil na articulação política, dá seguimento à estratégia inicial de seu tutor. Covas sofreu algumas derrotas na Alesp no primeiro ano de mandato até que os parlamentares fossem acomodados em cargos do segundo e terceiro escalão e se delineasse um padrão de atendimento das demandas clientelistas (emendas e atendimento no palácio, dentre outras). Alckmin considerado ‘fraco’ na coordenação e na sustentação das articulações políticas, amargou a perda da

presidência da Alesp, dentre outras pressões da bancada. Serra aproveitou-se da experiência como prefeito de São Paulo no trato com o parlamento, criou pastas no gabinete estadual e utilizou-se do gabinete municipal, sob os cuidados de Kassab, para alocar demandas partidárias e garantir uma gestão mais cômoda na Alesp. A estratégia de Serra visava a campanha presidencial de 2010.

Os gabinetes de início de mandato são definidos e anunciados entre a vitória eleitoral e a posse do governador eleito, embora já sejam discutidos durante a campanha²³⁸. No decorrer do mandato, além das alterações pontuais promovidas no gabinete por motivos diversos e muitas vezes inesperados (a exemplo de crises no setor, pedidos de demissão, insatisfações com a atuação dos secretários e denúncias de irregularidades), há duas reformas prováveis e decorrentes de arranjos eleitorais: a) em virtude das eleições municipais no meio do mandato estadual; e, b) em razão da desincompatibilização de Secretários e, eventualmente, do próprio governador, para concorrerem às eleições estaduais, no último ano do mandato vigente.

b) Quem e onde alocar

A decisão sobre quem e onde alocar faz parte de um processo extremamente complexo que envolve uma série de objetivos, estratégias e finalidades, expectativas, possibilidades e limitações, demandas e pressões, consultas, convites e recusas, ‘balões de ensaio’, tomadas de decisão e recuos, dentre outras variáveis consideradas pelo governador na montagem do seu gabinete, especialmente no início de mandato.

Uma vez levado a cabo o desafio, é possível distinguir nitidamente nos gabinetes iniciais paulistas a distribuição das Secretarias em três grandes ‘cotas’: a cota pessoal do governador, a cota do seu partido e a cota dos aliados. A disputa por espaço se dá externa e internamente a cada uma das ‘cotas’ e atingem os segundo e terceiro escalões, além das Secretarias²³⁹.

²³⁸ Em 1994 a imprensa noticiou como seria formado o gabinete de Francisco Rossi, especificando Secretários cotados para cada pasta. Rossi formaria uma “República de Osasco”, nomeando ex secretários e assessores de suas gestões em Osasco (de 1973 a 1977 pela Arena e de 1989 a 1993 pelo PTB). Entretanto, Rossi perdeu as eleições estaduais para Covas e seu gabinete ficou na intenção (NARDI, 1994h).

²³⁹ Prevê-se no grupo de Covas que ele usará método semelhante ao de FHC para montar sua equipe: definirá primeiro a "cota pessoal" do secretariado, depois os membros dos partidos coligados e, por fim, os representantes de outras siglas (MÉTODO [...], 1994).

*** A cota pessoal do governador**

Na formação do gabinete, para atingir os resultados almejados conforme os objetivos de seu programa de governo ou seu planejamento gerencial e/ou visando as estratégias eleitorais futuras, suas e do próprio partido, o governador define quais as Secretarias e as pessoas que lhe são caras para acompanhá-lo na empreitada.

Por estas razões, os governadores blindam o núcleo duro do governo, responsável por colocá-lo em operação, composto pelas Secretarias meio (Casa Civil, Fazenda e Planejamento), com pessoas de sua confiança, oriundas de suas relações pessoais. Geralmente são pessoas que já os acompanham em seus diversos cargos públicos e que também costumam trabalhar na equipe ou na coordenação de suas campanhas eleitorais (entrevistado n. 18). Nestas pastas as nomeações costumam ser tecnicamente relevantes inclusive no segundo escalão (entrevistado n. 9).

Uma vez assegurado o controle do núcleo governamental (secretarias-meio), o governador certifica-se também de controlar as secretarias-fim cujas políticas públicas são consideradas imprescindíveis, e por isso geralmente procura por técnicos experientes capazes de assegurar a prestação dos serviços públicos delas oriundos. Compõem este rol, indubitavelmente as Secretarias da Educação, Saúde e Segurança Pública. Raramente estas pastas são cedidas para aliados, embora possam sofrer influência partidária ou loteamento no segundo e terceiro escalões.

Eventualmente, alguma Secretaria de política social ou de infraestrutura que esteja relacionada com suas estratégias ou metas, pode também ser ‘cara’ ao governador. A Secretaria de Energia no primeiro governo Covas é um exemplo, pois o Secretário escolhido por Covas levaria a cabo toda a privatização do setor e necessitava, portanto, ser alguém de sua extrema confiança. O contexto tornou relevante a pasta e, também, a sua distribuição, que não deixou, entretanto, de sofrer influência do partido e seu ‘caciques’.

O rol de amigos do governador costuma, portanto, se estender ainda por outras pastas do gabinete, além de integrar as presidências e diretorias das principais empresas públicas da administração indireta.

* As cotas do PSDB

Os achados apontam que as disputas internas por cargos no PSDB são mais intensas e delicadas de se equacionar do que as demandas e pressões advindas dos partidos aliados.

Ao montar o gabinete, o governador necessita lidar com expectativas de atores diversos do próprio partido, desde abrigar indicações de seus principais caciques, passando pelo atendimento das bancadas parlamentares tucanas, até abrir espaço para candidatos derrotados nas eleições ou para que suplentes assumam vagas no parlamento. Assim, as Secretarias paulistas atendem à essas diversificadas finalidades.

Elencada a cota pessoal, o governador considera a nomeação dos ‘fiéis escudeiros’ de cada um dos principais ‘caciques’ do partido. Por caciques do partido entenda-se os atores políticos de maior peso no jogo eleitoral e partidário, geralmente os fundadores do partido, que apresentam uma trajetória cujo desempenho eleitoral e projeção na sociedade são significativos e que detém alta capacidade de influenciar o jogo político.

Além de pagamento a acordos e apoios políticos, parece haver um respeito tácito (ou alcançado com afinco) pela hierarquia decorrente da antiguidade dos nomes mais fortes e com história relevante e influência, seja na definição do direito a legenda para cargos eletivos, quanto na indicação de nomes para o gabinete.

Os governadores lidam, então, com as pressões para abrir espaço para os ‘desempregados’ de governos findos, sejam eles candidatos potenciais ou técnicos do círculo de confiança dos caciques²⁴⁰. Covas nomeou indicados de Montoro e FHC. Em 2002, além de manter parte da equipe de Covas, Alckmin uniu ‘*a fome com a vontade de comer*’ e, ao nomear os desempregados do governo FHC, deu um ar ministerial ao seu gabinete, propício à sua candidatura à presidência prevista para o término do seu mandato no estado de São Paulo, em 2006. Alckmin também nomeou indicados de Serra. Serra nomeou indicados de FHC e Alckmin.

²⁴⁰ No governo federal: “Entidades ambientalistas dizem que, mais uma vez, o setor serviu apenas para acomodações no governo. Com Serra no Planejamento e Paulo Renato na Educação, foi necessário encaixar Krause [Gustavo]. Ficou com o Meio Ambiente” (SEGUNDA CLASSE, 1994).

Outra pressão, bastante intensa (ou no mínimo, ‘barulhenta’) e aumentada conforme o governador aloca dirigentes ou a elite partidária e parlamentares de partidos aliados no gabinete, advém das bases parlamentares tucanas no Congresso e na Alesp. Os governadores resistem mas acabam cedendo, todos eles nomearam ao menos um parlamentar federal e um estadual em seus gabinetes, destacando que os chefes da Casa Civil, sem exceções, são parlamentares (ou ex) em razão de sua atribuição de articulador político. Os governadores, especialmente Covas e Alckmin, enfrentaram pressões das bancadas tucanas federal e estadual, inclusive com trancamento de pauta na Alesp, até que fossem atendidos com cargos (seja no gabinete ou nos segundo ou terceiro escalões). Serra, que criou pastas no seu gabinete exclusivamente para alocar parlamentares e atender partidários tucanos, teve um mandato e a maioria parlamentar relativamente mais estável.

Ao nomear parlamentares, os governadores procuram liberar as vagas no parlamento para que suplentes do PSDB assumam as cadeiras²⁴¹. Além de atender um maior número de correligionários, cuida-se do apoio legislativo no parlamento.

É importante também, para o cálculo de carreira do governador e para o desenvolvimento do partido como um todo, abrir espaço no gabinete para derrotados em eleições ou ‘ex’, sejam prefeitos ou parlamentares, já que os candidatos ‘fracassados’ ou ‘ex’ são relevantes porque carregam influência, lideranças e votos, resgatados em eleições futuras²⁴².

Mas qualquer que seja a configuração dada ao gabinete, pululam vozes tucanas insatisfeitas esbravejando (suplicando ou conspirando) contra o chefe do executivo²⁴³.

²⁴¹ Não só o gabinete é usado com esta finalidade: “Serjão (Comunicações) é o pai da ideia de fazer do senador Fernando Bezerra (PMDB-RN) ministro dos Transportes. Para liberar a presidência da CNI para Moreira Ferreira, da Fiesp” (*INVESTIMENTO FUTURO*, 1997).

²⁴² Quando prefeito de São Paulo, Serra nomeou ex prefeitos e candidatos derrotados nas subprefeituras. No governo do estado, trouxe correligionários derrotados de outros estados para os conselhos das empresas públicas.

²⁴³ Na montagem do governo FHC: “A reunião da bancada tucana ontem na Câmara parecia encontro da oposição. Os deputados criticaram os ministros, que não os atendem nem por telefone. Para eles, o PSDB fica à margem do governo enquanto o DEM nada às braçadas” (*A VER NAVIOS*; 1995). “A formação do ministério já passou à fase em que FHC provoca mais insatisfeitos do que ganha aliados. Começam a se multiplicar as vozes descontentes no PSDB e PMDB –principalmente entre aqueles que foram preteridos (*CHORO E [...]*, 1994).

Mesmo em 1994²⁴⁴ e 1998²⁴⁵, com muitos cargos à disposição (na esfera federal e estadual), foi mais difícil distribuir internamente do que para aliados.

c) Quais aliados, por quê e em quais Secretarias: a cota dos partidos aliados

Os partidos que ascendem ao gabinete são, prioritariamente, os coligados eleitorais, tanto em virtude de alianças passadas, quanto futuras, não obstante, como consequência, contribuam para o apoio legislativo. Porém, não todos os coligados, somente aqueles com atributos que justifiquem receber uma pasta (o PSD participa de uma coligação eleitoral mas não recebe pasta no gabinete). E ocupam, impreterivelmente, as pastas de menor relevância.

Primeiro, o governador escolhe quais pastas ficarão sob seu comando direto, com Secretários de sua relação pessoal ou sob o comando de correligionários de seu partido. Depois, distribui as sobras para os coligados eleitorais e depois, se necessário, faz alguns ajustes para agregar mais uma ou outra demanda.

Via de regra, a construção do apoio legislativo se dá somente na segunda rodada de negociações, após a formação do gabinete, mediante cargos do segundo e terceiro escalões²⁴⁶.

²⁴⁴ Em dezembro de 1994, a FSP noticiou que a formação do ministério de FHC provocara mais insatisfeitos do que aliados e começavam a se multiplicar as vozes descontentes dos preteridos do PSDB e PMDB (*CHORO E [...], 1994*). Em março de 1995 estas vozes, especialmente descontentes com o espaço do DEM no governo, se traduziram em críticas públicas ao governo FHC. O ex-presidente da Contag (Confederação dos Trabalhadores em Agricultura), Francisco Urbano, membro do diretório nacional do partido, criticou duramente o ministro da Previdência, Reinhold Stephanes. Até o líder do governo na Câmara, deputado José Aníbal (SP), atacou, afirmando que o governo não fornecia informações para que pudesse ser defendido. O secretário estadual de administração de São Paulo, Miguel Reale Júnior, atirou farpas em seu colega, o secretário de Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira, afirmando que, se houvesse vontade política do governo em punir os servidores públicos faltosos, não precisaria propor tantas mudanças para o funcionalismo (*TUCANOS FAZEM [...], 1995*).

²⁴⁵ Em novembro de 1998, o então Ministro do Planejamento José Serra admitiu à imprensa que a disputa dos partidos da base governista por espaço político contribuiu para acelerar a queda do ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros, no episódio do grampo (*SERRA E PAULO RENATO CULPAM [...], 1998*). O jornalista Luís Nassif já havia o impacto das declarações dos 'aliados' para a queda do ministro: "Apressar a queda do ministro das Comunicações, Luiz Carlos Mendonça de Barros, é simples. Em vez de manchetes com os apoios recebidos -que são muitos-, basta destacar as declarações de desconfiança. De preferência, de "aliados" do governo. Não é necessário explicar que os "aliados" têm interesse direto no cargo de ministro da Produção -oferecido a Mendonça de Barros-, para não enfraquecer a campanha. Se pulularem declarações em "off" atribuídas a gente do Palácio, melhor ainda. O ministro tem casca grossa para suportar pancadas de adversários, mas é extremamente suscetível a traições de amigos" (*NASSIF, 1998*).

Rara e pontualmente, os governadores se veem obrigados a ceder pastas do gabinete para arregimentar apoio na Alesp. Dos 13 gabinetes identificados no período, somente dois, reformados no decorrer dos mandatos, tiveram a finalidade de arregimentar apoio na Alesp, caso da inclusão do PTB no segundo gabinete de Covas I em 1995 e a inclusão do PL e PPS no segundo gabinete de Alckmin em 2005. Sendo que no último caso, tratava-se mais do ‘reconhecimento’ do apoio recebido na Alesp na eleição do presidente da mesa diretora, do que a formação de maioria propriamente dita, embora contribuísse.

Em suma, a análise dos casos indica que os partidos são unidos na coalizão governativa e os gabinetes são montados ou reformados prioritariamente em virtude das coligações e estratégias eleitorais; secundária e pontualmente, em razão do apoio legislativo. Senão vejamos.

Todos os gabinetes iniciais do período contemplaram com exclusividade partidos pertencentes a coligação eleitoral, com duas exceções: a) PTB em 1996, que depois de ascender ao gabinete no final do primeiro ano - mediante pressão de bloqueio de pauta na Alesp, permanece em todos os gabinetes seguintes, mesmo quando não compõe a coligação eleitoral com o PSDB. Seu apoio na Alesp é imprescindível, porém, conforme já descrito anteriormente, se deve não necessariamente ao tamanho de sua bancada, mas principalmente pela atuação aglutinadora em prol do executivo do seu líder Campos Machado; b) PL e PPS em 2005.

As eleições municipais geralmente impactam o gabinete estadual. Em 1996 o PFL coligou-se com o PPB de Maluf nas eleições municipais e deixou o gabinete de Covas. Em 2004, secretários de Alckmin candidataram-se à prefeituras, sua base parlamentar na Alesp foi afetada pela candidatura de Serra à prefeitura de São Paulo e, além do apoio reduzido, os resultados das eleições municipais reposicionaram os atores políticos e podem ter afetado em alguma medida o contexto que levou à derrota do candidato do governo à presidência da Alesp. Serra incluiu o PV no gabinete em retribuição ao apoio oferecido pelo partido para a reeleição de Kassab, sucessor de Serra na prefeitura de São Paulo, em 2008. Somente as eleições de 2000 não impactaram

²⁴⁶ Este argumento será explorado no capítulo seguinte, sobre as hipóteses explicativas da formação da coalizão legislativa.

alterações partidárias no gabinete, somente houve substituição na chefia da Casa Civil, já que Arnaldo Madeira deixou o posto para coordenar a campanha do vice governador Alckmin candidato à prefeito de SP naquele ano.

O gabinete de desincompatibilização é praticamente inevitável. Além dos governadores, que deixaram o posto para concorrer à reeleição (Covas em 1998) ou à presidência da república (Alckmin em 2006 e Serra em 2010), em média 6,25 secretários deixaram o gabinete para se candidatarem à Câmara dos Deputados ou Alesp. Outros secretários saíram para participar da campanha eleitoral dos governadores candidatos. Os vice governadores que assumiram o governo (Alckmin em 1998, Lembo em 2006 e Goldman em 2010), mantiveram as orientações dos governadores tucanos que deixaram os postos, nomeando prioritariamente adjuntos como substitutos, embora tenham reservado uma pequena parcela do secretariado para suas cotas pessoais. Finalmente, o gabinete de desincompatibilização exclui aliados que se tornam concorrentes (caso do PV em 2010) e arregimenta os acordos eleitorais, acolhendo novos aliados (caso do PFL em 2002 e do PMDB em 2010).

A lógica prevalecente na composição dos gabinetes é eleitoral, em múltiplos aspectos e de ambas as partes: retribui o apoio dos coligados eleitorais de pleitos passados; assegura aliados eleitorais em pleitos futuros²⁴⁷; a decisão de integrar ou não o gabinete pelos aliados depende e influi as estratégias eleitorais futuras do partido; e, as pastas servem como ‘trampolim’ para futuros candidatos (por meio da visibilidade, cargos e recursos financeiros, seja através de investimentos em redutos eleitorais, contratos com antigos ou futuros financiadores de campanha, atendimentos de demandas clientelistas e, em tese, potenciais desvios).

Finalmente, os governadores costumam distribuir aos partidos aliados as secretarias consideradas de menor relevância e/ou as pastas são ‘esvaziadas’ ao serem entregues aos partidos.

A classificação de relevância das pastas é dada de acordo os usos e benefícios

²⁴⁷ “Para minimizar as críticas com o resultado da reforma ministerial, cuja lógica foi acomodar os interesses da reeleição de FHC, o Planalto espalhava ontem que os nomes mais criticados não terão assento no eventual 2º mandato” (AVISO PRÉVIO, 1998).

que ela oferece aos atores políticos, pressupondo que sejam orientados por estratégias do tipo *office seeking*, interessados em resultados eleitorais.

Há inúmeros usos e benefícios oriundos do controle de uma secretaria estadual e, portanto, diferentes ‘indicadores’ de relevância de uma pasta, que também devem considerar as estratégias do ator político que detém o controle da pasta. A relevância pode ser sazonal²⁴⁸, pode ser atribuída em função do status e/ou influência política²⁴⁹ que propicia, pelos cargos comissionados de que dispõe²⁵⁰, pela política pública ou setor de atuação²⁵¹, ou por seu orçamento, por exemplo.

Não obstante, o orçamento das pastas supera os demais indicadores de relevância, até porque uma pasta que tem um orçamento considerável carrega junto os demais atributos, via de regra, está relacionada à políticas públicas de maior relevância, tem um quadro considerável de funcionários e de cargos comissionados, e assegura maior status e influência política.

Porém, o ‘orçamento’ que interessa aos atores políticos, nem sempre é aquele dimensionado na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Os atores políticos perseguem, principalmente, os recursos disponíveis para investimento e no caso da administração pública paulista, os maiores volumes de recursos para investimento encontram-se, via de regra, na administração indireta, especificamente, nas empresas públicas, que embora sejam vinculadas à administração direta, possuem autonomia administrativa e

²⁴⁸ Caso da Secretaria de Energia que foi muito cobiçada antes da privatização das empresas energéticas promovida por Covas (em 1998, quando o secretário David Z. deixou a pasta, estavam previstas a inauguração de três usinas, uma eclusa e bater o martelo em seis leilões de privatização) (*BASE DE LANÇAMENTO, 1998*), mas que perdeu completamente sua relevância após a privatização até ser extinta.

²⁴⁹ Um entrevistado explica que as estatais são cobiçadas por terem orçamentos volumosos, porém a força política encontra-se na Secretaria. De modo que a prioridade vai depender da estratégia do ator político (ENTREVISTADO 22)

²⁵⁰ “O PFL e o PTB, aliados de FHC, definiram a estratégia para conseguir cargos no futuro governo. Aguardarão a nomeação dos ministros para negociar diretamente com eles o preenchimento dos cargos de segundo escalão” (*SEGUNDO TURNO, 1994*).

²⁵¹ A Fiesp comemorou a indicação de Serra para o Planejamento. Empresários da entidade avaliavam ontem que o tucano influirá na mudança da política cambial, além de dar atenção a questões como a política industrial. Um entrevistado (n. 10) explica que há partidos que desenvolvem nichos: PCdoB no esporte; PP na habitação (Maluf controla ou tem apadrinhados nas três esferas, no Ministérios da Cidade, na CHDU e na COHAB). Entrevistado n. 11

financeira, patrimônio e orçamento próprios (algumas recebem ‘repasses’ do Orçamento do Estado). Um entrevistado afirma:

“O primeiro escalão de dirigentes [das empresas públicas] constituem, na verdade, a elite decisória do governo do estado e as empresas constituem o *locus* decisório, onde os grandes investimentos públicos são decididos, onde ocorrem o planejamento, a elaboração e a execução das principais políticas públicas a cargo do governo estadual. Toda decisão está dentro da empresa. Investimento, obras, cronogramas, planejamento, cargos tudo dentro da empresa. E quem leva o 1º escalão, leva também uma capacidade de influência no 2º e 3º escalões da administração indireta” (ENTREVISTADO n. 14)

De modo que, esvaziar uma Secretaria significa entregá-la ao partido aliado, retendo, contudo, o controle das empresas públicas a ela vinculadas. Foi o que o PSDB fez em relação à CDHU e a Secretaria da Habitação, na maior parte do período analisado. A CDHU é um caso paradigmático pois além de altos volumes orçamentários, a política habitacional é uma grande demanda da população e, por isso, tem alto apelo eleitoral. As empresas públicas citadas pelos entrevistados como as mais relevantes e disputadas são aquelas com maiores volumes orçamentários e índices de execução de obras: CDHU (R\$ 1,5 bilhões), SABESP (R\$ 2,0 bilhões), METRO (R\$ 4,4 bilhões), CPTM (R\$ 2,5 bilhões), DERSA (R\$ 1,5 bilhões), conforme orçamento de 2011 (*BRAMATTI e DUAILIBI, 2011*). Não por acaso, são as que mais respondem a denúncias de irregularidades.

Vale lembrar que o PSDB repetiu a concentração de empresas públicas para o próprio partido (ou técnicos de seu rol de correligionários), conforme descrito no capítulo 3.

Assim, uma vez decidida a participação de um partido aliado no gabinete, a ênfase recai em quais entidades acompanharão a pasta. A pressão é intensa, já que os aliados dos governadores paulista sempre receberam as pastas consideradas de menor relevância e, muito frequentemente, esvaziadas das empresa públicas (ou até das atribuições) a elas vinculadas. Ainda que não controlem as empresas públicas (de ‘porteira fechada’), os aliados cobiçam e recebem, muitas vezes, diretorias (denominada

aqui de segundo escalão na administração estadual) e cargos no terceiro escalão destas empresas²⁵².

O Quadro 5, a seguir, relaciona as secretarias distribuídas aos partidos aliados no período da análise.

Quadro 5. Aliados no Gabinete, por Secretaria.

Secretaria	Partido	Secretário	Período	Governo
AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	PFL	ANTONIO CABRERA MANO FILHO	01/1995 a 07/1996	Covas I
ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	PMDB	LUIZ CARLOS DELBEN LEITE	04/2010 a 08/2010	Serra
		JOSE CARLOS TONIN	08/2010 a 01/2011	Serra
	PV	RITA DE CASSIA TRINCA PASSOS	06/2009 a 04/2010	Serra
COMUNICACAO	PFL	JOAO MELLAO NETTO	01/2003 a 07/2003	Alckmin
CULTURA	PPS	JOAO BATISTA DE ANDRADE	05/2005 a 12/2006	Alckmin
ESPORTES E TURISMO	PTB	JOAO MARCELO FIOREZI GONCALVES	12/1995 a 08/1996	Covas I
		ISRAEL ZEK CER	08/1996 a 12/1997	Covas I
		MARCOS ARBAITMAN	12/1997 a 02/1999	Covas I
JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	PFL	LARS SCHMIDT GRAEL	01/2003 a 03/2006	Alckmin
ESPORTE E LAZER	PTB	CLAURY SANTOS ALVES DA SILVA	01/2007 a 04/2010	Serra
	PTB	JOSE BENEDITO PEREIRA FERNANDES	05/2010 a 12/2010	Serra
TURISMO	PL	FERNANDO LONGO	06/2005 a 12/2006	Alckmin
HABITACAO	PFL	ANTONIO DUARTE NOGUEIRA JUNIOR	01/1995 a 05/1996	Covas I
	PMDB	DIMAS EDUARDO RAMALHO	12/1996 a 04/1998	Covas I
	PTB	MIGUEL CALDERARO GIACOMINI	04/1998 a 07/1998	Covas I
		FRANCISCO PRADO DE OLIVEIRA RIBEIRO	07/1998 a 02/1999	Covas I
		FRANCISCO PRADO DE OLIVEIRA RIBEIRO*	02/1999 a 12/2002	Covas II
EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	PTB	FRANCISCO PRADO DE OLIVEIRA RIBEIRO***	01/2003 a 07/2005	Alckmin
		WALTER CAVEANHA	07/2005 a 12/2006	Alckmin
	PFL	GUILHERME AFIF DOMINGOS	01/2007 a 04/2010	Serra
JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	PFL	ALEXANDRE DE MORAES	01/2002 a 12/2002	Covas II
		ALEXANDRE DE MORAES**	01/2003 a 05/2005	Alckmin
		HEDIO SILVA JUNIOR	05/2005 a 03/2006	Alckmin
ENSINO SUPERIOR	PFL	JOSE ARISTODEMO PINOTTI	01/2007 a 08/2007	Serra

Fonte: Elaboração própria (dados fornecidos pelo Governo do Estado de São Paulo, Assembleia Legislativa e Tribunal Superior Eleitoral; corroborados e complementados por dados obtidos na imprensa e entrevistas).

²⁵² A título exemplificativo, em 1995, Covas reteve o controle da CDHU indicando o presidente (Goro Hama), porém dividiu as diretorias entre PSDB e PFL (*REPARTIÇÃO, 1995*).

Mesmo as Secretarias de menor relevância, continuam sendo uma das moedas mais almeçadas pelos aliados²⁵³. Mesmo esvaziadas, há muitos usos e benefícios oriundos de uma secretaria²⁵⁴. Um entrevistado explica, sobre a relevância e o esvaziamento das atribuições da Secretaria de Gestão Pública, que teria sido transformada em departamento de RH, reduzida a controle de folha de pagamento, após ser entregue para aliados:

“Quais são as secretarias mais cobiçadas pelos aliados?” “Tamanho do orçamento. Uma secretaria que não tem verba nenhuma...” recurso para investimento? “É, você realiza e tem prestígio. O Secretário sai pelo estado inteiro se gabando, dizendo que fez o Poupatempo.” Mas aí não é o orçamento!? “O Poupatempo tem um orçamento altíssimo, tem 37 lojas, faz contratos, tudo terceirizado, tem influência de todo tipo, tem recursos financeiros sobrando pelas beiradas, para campanhas.” Mas e a gestão pública? “Eles cagam para gestão” (ENTREVISTADO n. 13).

a) Os critérios de seleção e o perfil dos Secretários

Duas características predominantes marcam as escolhas dos secretários pelos governadores paulistas do período analisado: a) as escolhas são prioritariamente

²⁵³ Em 1994, Jorge Amado teria comentado que o orçamento da Cultura era tão pequeno que não haveria disputa pelo cargo, quando foi corrigido por FHC: “Até esse disputam” (*CARGO É CARGO, 1994*).

²⁵⁴ Outro entrevistado descreve os usos políticos possíveis com a Secretaria de Esportes, considerada uma das pastas de menor relevância do governo estadual, cujo orçamento de investimento era considerado bastante restrito e cujo planejamento e liberação era determinado pelas secretarias do núcleo duro do governo (Planejamento e Fazenda): a pasta não tinha órgãos da administração direta a ela vinculados, dentre as atribuições com potencial de retornos eleitorais estavam somente verba destinada à construção e reformas de equipamentos desportivos nos municípios (quadras esportivas, ginásios etc.); distribuição de materiais esportivos para prefeituras e entidades sem fins lucrativos e realização de dois campeonatos desportivos (Jogos Regionais e Jogos Abertos do Interior); além do estímulo ao turismo realizado através de construção de estradas vicinais e de acesso, sinalização etc. e realização de Feiras de Artesanato e exposições com recursos do Fundo de Participação de Instâncias Turísticas, que eram carimbados diretamente para os prefeitos. Porém, a pasta poderia ainda realizar convênios com o governo federal. No caso, foram mencionados convênios firmados com Embratur e Ministério do Turismo, de onde recebia recursos para realização de obras diversas (praças, saneamento, e outros projetos relacionados ao desenvolvimento do turismo), ou com a iniciativa privada, como foi o caso de parceria firmada com a empresa privada em projeto de atividades desportivas para crianças carentes e de rua. E a pasta conta ainda com os cargos comissionados, que com um pouco de sorte os padrinhos conseguem manter ao menos alguma parte de uma gestão ou de um titular da pasta para o outro – uma das justificativas que explicam o alto interesse dos partidos pelas pastas em término de mandato, com curto prazo de permanência, como nos gabinetes de desincompatibilização. Finalmente, informa que os secretários do PTB nomeados para a Secretaria de Esportes, entregue ao partido de ‘porteira fechada’, tinham o direito de escolher somente o adjunto e chefe de gabinete e mais um ou outro cargo. O restante das nomeações eram decididas por Campos Machado, que administrava a permanente demanda por cargos da pasta, oriundas das mais diversas origens entrevistado (N12). Outro entrevistado lembrou as denúncias de esquema de fraude e desvios de recursos com a venda de ingressos para eventos realizados no Ibirapuera, cuja gestão competia à pasta (entrevistado (N14), de modo que há que se considerar, em tese, os usos ilícitos dos recursos.

pautadas pelas relações pessoais; b) Os escolhidos integram, com poucas exceções, a elite acadêmica e socioeconômica brasileira.

A grande maioria dos Secretários é constituída de técnicos, graduados e pós graduados nas mais conceituadas instituições acadêmicas do país ou do exterior, embora muitos sejam ou se tornem políticos (entendido aqui como candidatos ou ocupantes de cargos eletivos), e militantes ou filiados ao PSDB; além de integrarem as redes de relacionamento de amigos, colaboradores e até sócios dos governadores ou entre si. De modo que o critério baseado nas relações pessoais não exclui o critério do mérito.

As indicações partidárias fogem, em alguma medida mas não completamente, da segunda característica. Embora, formados, já não integram o rol das faculdades de primeira linha e internacionais. Mas continuam integrando as redes dos principais caciques de cada partido.

Duas hipóteses explicariam estes padrões: as características da formação do PSDB e a própria cultura brasileira. De fato, Barbosa (1999) verifica em estudo antropológico que o recrutamento baseado em redes de relacionamento é predominante também na iniciativa privada brasileira.

Uma pequena diferença, novamente no gabinete de Serra, aponta um gabinete menos partidarizado por conta de uma parte considerável de seus correligionários sem filiação partidária, embora sejam seus colaboradores e do PSDB de longa data, diferente de Covas cujos correligionário se não eram, filiavam-se ao partido no decorrer do mandato.

Antes de encerrar o capítulo, vale justificar que, para os objetivos desta pesquisa, analisar a distribuição das pastas do gabinete por meio dos indicadores usualmente adotados na literatura (que, distinguindo as pastas em função de suas atribuições -política, técnica e econômica, por exemplo-, verificam o perfil dos secretários que as ocupam, técnicos ou políticos), seria insuficiente para compreender a lógica prevalecente na formação dos gabinetes paulistas.

Ao contrário, a reconstrução histórica da formação dos gabinetes mostrou ser mais eficaz, para compreender a lógica adotada pelos governadores, analisar a distribuição das pastas por meio de três diferentes critérios/indicadores: a) segundo as diferentes cotas de distribuição das pastas (do governador, do próprio partido e para os partidos aliados); b) distinguindo-se a finalidade de cada reforma (gabinete inicial, eleições municipais, desincompatibilização, e alterações pontuais); c) e conforme a finalidade/motivação de cada aliado no gabinete (coligações ou alianças eleitorais, apoio legislativo ou outro motivo que se apresente em cada caso). Tais critérios podem, eventualmente, contribuir para análise da formação de gabinetes em outros estados e facilitar análise comparativa dos casos.

Em suma, os resultados da análise da formação da coalizão de governo, aqui entendida como formação dos gabinetes paulistas, podem ser sintetizados em dois planos.

Num primeiro plano, constatou-se que a prioridade dos governadores são as estratégias eleitorais. Além de concentrar as pastas do gabinete, tanto quanto, as entidades da administração indireta para si (cota pessoal ou do próprio partido, no caso o PSDB), os governadores utilizam algumas pastas, via de regra as de menor relevância, para retribuir ou forjar alianças eleitorais (neste caso, o apoio legislativo acompanha a aliança eleitoral). Pontualmente, em situações críticas (duas ocasiões), os governadores utilizaram os gabinetes com a finalidade específica de arregimentar apoio na Alesp. Desta lógica, decorrem gabinetes minoritários, e, quase ou minimamente majoritários quando as alianças eleitorais são expandidas visando candidaturas à presidência da república, que são insuficientes para explicar o apoio legislativo conquistados pelos governadores paulistas na Alesp. Num segundo plano, a pesquisa verifica alguns padrões na formação dos gabinetes que podem contribuir para futuras questões e hipóteses de pesquisas, em áreas diversas inclusive (a exemplo daquelas afeitas à temática dos dirigentes públicos ou das políticas públicas):

- a concentração do poder decisório, o predomínio dos caciques e das redes, e as disputas internas nos partidos;
- a classificação da distribuição dos gabinetes a partir dos ‘beneficiários’ das pastas, ou seja, das cotas destinadas ao próprio governador, ao seu partido e à aliados;

- o papel da administração indireta, tanto no jogo político, quanto sua participação nas políticas públicas, e como a Alesp se relaciona (ou não) com este *locus* de poder, tanto no que diz respeito ao preenchimento dos cargos, quanto na formulação de propostas (por meio de projetos de lei), quanto na fiscalização.

4.7 COALIZÕES LEGISLATIVAS: A LÓGICA DE FORMAÇÃO DE MAIORIAS NA ALESP

No estado de São Paulo, embora os governadores contem com gabinetes minoritários durante a maior parte de seus mandatos, eles não somente obtêm sucesso na aprovação dos projetos de seus interesses, como coordenam as atividades legislativas e fiscalizatória no parlamento, controlando a pauta de votações, limitando a deliberação e vetando os projetos de autoria parlamentar, e bloqueando a instauração de CPIs. No fundo, os governadores paulistas estudados conseguiram, mesmo sem maioria na coligação eleitoral e na coalizão de governo, montar, na maior parte do tempo, coalizões legislativas sólidas.

O apoio legislativo oferecido aos governadores deriva, em primeiro plano, das alianças eleitorais empreendidas pelos partidos – via de regra segundo os interesses de seus caciques – e, em segundo plano, da lógica de carreira que motiva o comportamento governista dos parlamentares.

Para formar maiorias e arregimentar o apoio na Alesp, o governador faz uso da combinação das moedas a seguir elencadas:

- alianças eleitorais, que também devem ser recompensadas com cargos;
- gabinetes, que solidificam o apoio legislativo do partido contemplado, embora não evite novas demandas ou disputas por espaços de poder;
- cargos do segundo e terceiro escalões, sendo que o grau de loteamento depende da estratégia dos governadores (determinada, em certa medida por suas convicções pessoais e perfil/personalidade)
- benefícios e políticas do tipo *pork barrels* (emendas, transferências voluntárias, inauguração de obras, atendimentos/recebimento de demandas e outros benefícios distribuídos para prefeituras e entidades dos distritos informais dos parlamentares etc.);
- acordos nacionais (ou federativos): troca de apoio para eleição das presidências na Alesp e na Câmara dos Deputados;

- acordos eleitorais pontuais: PSDB apoiando candidatos à prefeitura da capital paulista em troca de uma oposição mais amena na Alesp (em geral ou para projetos específicos).

Porém, um cenário institucional que delimita o poder de barganha dos parlamentares, dá mais liberdade para os governadores na seleção e na restrição da concessão das moedas, reduzindo os custos da negociação.

O ponto central deste argumento é que a coalizão legislativa é maior do que a de governo, porque sobra muito pouco espaço para os deputados estaduais paulistas sobreviverem politicamente se não apoiarem o governador.

5. MECANISMOS DO GOVERNISMO

O argumento central deste capítulo é que as maiorias legislativas paulistas resultam do apoio de partidos e parlamentares que votam com o Executivo para assegurar sua sobrevivência política.

Vários modelos formais foram desenvolvidos para explicar a formação de coalizões, estando os de Riker (1962), Axelrod (1972) e De Swaan (1973) no rol dos mais influentes. De modo mais ou menos explícito, todos esses modelos pressupõem que as motivações dos parlamentares são do tipo *office-seeking*, isto é, parlamentares são orientados para a busca de cargos (SILVA, 2012:15/16). Formado o governo, portanto, benefícios políticos das mais diversas ordens — influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. — são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos, aqueles que não apoiarem a coalizão (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:33).

As estratégias movidas por *pork barrels* (distribuição de políticas e benefícios para seus redutos eleitorais) parece predominar guiando o comportamento parlamentar. E o monopólio do governador no acesso aos recursos públicos o coloca em posição estrategicamente favorável para negociar com os partidos e com parlamentares, arregimentando as coalizões paulistas.

Além das alianças eleitorais (coligações e vagas aos cargos majoritários - governador, prefeito, vices e senado, apoio na captação de recursos financeiros para campanha e potencial transferência de votos, dentre outras), há uma grande variedade de moedas utilizadas pelos governadores na negociação do apoio parlamentar com partidos políticos e parlamentares, a exemplo de: a) com recursos do executivo: pastas do gabinetes, cargos no segundo e terceiro escalões, emendas parlamentares, transferências voluntárias e convênios para prefeituras ou entidades sem fins lucrativos, inauguração de obras, atendimento pelo Palácio dos Bandeirantes etc. ; b) com recursos do próprio legislativo (controlados pelo executivo): cargos na mesa diretora, orçamento e cargos

comissionados na Alesp²⁵⁵, inclusão de projetos de autoria parlamentar na pauta de votação, aprovação de projetos que concede benefícios aos parlamentares (verbas ou cargos no gabinete, aumento salarial etc.), dentre outras.

Este capítulo apresenta algumas das formas como a máquina pública pode ser utilizada para obter apoio de partidos e parlamentares na Alesp, enfatizando os mecanismos do governismo que se evidenciaram na verificação empírica desta tese.

A seguir, apresenta-se os mecanismos do governismo paulista, estruturados em três itens: a) primeiro, o papel e as formas de uso da máquina estatal no atendimento das demandas clientelistas, com destaque para: distribuição dos cargos; emendas e apoio às (e das) prefeituras; b) segundo, apresenta os argumentos da lógica governista; c) terceiro, sintetiza os achados nas considerações finais

5.1. O USO DA MÁQUINA ESTATAL

A dimensão da imprescindibilidade do governismo é dada quando se compreende os usos e os resultados obtidos com os recursos que se pode acessar através da máquina estadual. Este item detalha a distribuição dos cargos, as emendas, o apoio às (e das) prefeituras, o uso eleitoral do orçamento pelos governadores e as denúncias de irregularidades.

a) A distribuição dos cargos

Todo início de governo, há o ‘desmanche’ do quadro de servidores comissionados, de modo que o governador eleito possa acomodar sua própria equipe e aliados. Não é um fenômeno recente, nem exclusivo do Brasil ou do estado de São Paulo.

Nos Estados Unidos o problema da patronagem ‘ganhou volume’ (literalmente), entre 1792 e 1871, quando o serviço público cresceu de aproximadamente 1.000 para 50

²⁵⁵ O orçamento da Alesp para 1997 era superior ao de sete secretarias estaduais, vistas isoladamente (NERI, 1997c). Em 26/08/2014, havia 2.769 cargos comissionados ocupados na Alesp (contra 903 cargos efetivos), a serem gerenciados (e distribuídos mediante negociações) pelo Presidente da Casa.

mil funcionários, e os presidentes passaram a “*expandir crescentemente o expurgo dos seus predecessores*”:

“Quando os democratas retornaram ao poder em 1845, [o presidente James K.] Polk foi recebido com demandas que duraram os 4 anos de seu mandato. Ao completar o primeiro ano de mandato ele escreveu em seu diário “*eu estou pronto para gritar, a pressão por cargos nunca vai acabar? Faz um ano agora que eu entrei no poder e a pressão ainda não se abateu, como eu queria não ter cargos para distribuir*” (SILBERMAN, 1993, tradução livre).

No Brasil, na esfera federal, para citar um exemplo, todo o segundo escalão do Ministério do Planejamento foi exonerado às vésperas da posse de FHC. A imprensa noticiou: “(…) *uma nova portaria vai corrigir o ‘erro’, dando uma sobrevida de 24 horas para estes funcionários*” (POR UM DIA, 1994).

Conforme já detalhado no capítulo quatro, o ajuste fiscal de Covas compreendeu o recadastramento de todos os funcionários, a constatação de 4 mil fantasmas e a demissão de cerca de 126 mil funcionários. O que não significa que todos estes postos tenham sido extintos. Justificou-se tratar de partido rival, acusado de inúmeras irregularidades e do enxugamento da máquina para dar cabo ao ajuste fiscal.

Porém, em 2007, Serra também determinou o recadastramento geral de todos os funcionários, suspendeu as contratações (à exceção das autorizadas por um comitê de gestão formado pelos secretários Mauro Ricardo Costa/Fazenda, Francisco Luna/Planejamento, Aloysio Nunes Ferreira/Casa Civil e Sidney Beraldo/Gestão) e determinou o levantamento e a revisão de todos os contratos fechados pelo Estado, para desagrado de aliados de Alckmin, que alegavam que a medida colocava em suspeição a administração tucana anterior (CHRISTOFOLETTI, 2007).

A justificativa de Serra foi a suspeita da existência de funcionários fantasmas (servidores do Estado que recebem sem trabalhar). Interpelado sobre a medida, Alckmin negou a existência de fantasmas mas disse que se tratava de uma medida administrativa de ‘boa gestão’ (CHRISTOFOLETTI, 2007).

Porém, na prática o recadastramento significa a ‘liberação’ de todos os cargos comissionados, deixando o preenchimento à disposição do governador que entra. Parte

dos servidores são, de fato, recadastrados, porém a maior parte do grupo pessoal do ex governador costuma ser alijado (especialmente no caso em questão, dada a rivalidade entre Serra e Alckmin), cedendo as vagas para o grupo do governador que entra, bem como, alianças são analisadas, refeitas ou confirmadas, contabilizando-se os saldos (positivo ou negativo) de cada ator político.

Em conjunto com o recadastramento, outro decreto de Serra estabeleceu que 15% dos cargos de confiança do governo não seriam preenchidos, sem a permissão do comitê de gestão. Na época, existiam no governo de São Paulo 21.763 cargos comissionados em secretarias e autarquias (*SEABRA, 2007b*).

Entrevistados (n. 14) confirmam que houve uma saída em massa dos afilhados políticos de Alckmin. Mas as trocas atingiram também indicados de outros parlamentares tucanos e aliados. A maior parte dos cortes foi aplicada após a posse dos deputados estaduais, encerrando o ciclo dos parlamentares não reeleitos (a renovação na Alesp fora de 47%). Serra também enxugou escritórios regionais no interior do Estado, começando com a extinção de oito diretorias regionais de saúde (*SEABRA, 2007*).

A título exemplificativo, o ex Secretário de Agricultura, o deputado federal Duarte Nogueira assistiu ao desmonte de sua antiga equipe. Com a extinção da Secretaria de Turismo, o deputado estadual reeleito Orlando Morando também sofreu perda de espaço político. Além dos cinco indicados na secretaria, era o padrinho do chefe da diretoria regional de Saúde do ABC. Em fevereiro de 2007, o governo anunciou a extinção dos 11 escritórios regionais da CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), em geral, chefiados por afilhados políticos. Segundo tucanos, deputados como Edson Aparecido e Wanderlei Macris, eram responsáveis por indicações na CDHU à época (*SEABRA, 2007*).

Embora a grande maioria dos cargos seja distribuída no início do governo, ocorre o atendimento de demandas pontuais ou novos acordos coletivos e recomposições constantemente, ao longo de todo o mandato. E as indicações vão se acumulando ao longo dos anos, conforme as alianças se mantêm. Novamente o caso do PTB de Campos Machado é exemplificativo. Aliado do governo desde 1995, Campos vai acumulando ao longo dos anos apadrinhados em inúmeras áreas e cargos, inclusive

indicação de promoções de servidores de carreira, independente da pasta ou das estatais que o partido esteja ocupando em cada momento ou gestão (ENTREVISTADO N. 17).

As trocas não são, necessariamente, imediatas, o atendimento das demandas se prolonga no tempo. O PDT, por exemplo, recebeu a Secretaria Municipal do Trabalho (deputado Geraldo Vinholi) na gestão do prefeito Kassab (PFL) em 2007, em pagamento ao apoio oferecido pelo partido, em especial pelo parlamentar, na articulação da eleição de Rodrigo Garcia (PFL) em 2005 (Vinholi ocupara a 2ª Secretaria na Mesa de Garcia, entre 2005 e 2007). Ao mesmo tempo, o PDT condicionava o recebimento da pasta ao apoio à Serra na Alesp que, conforme já descrito no capítulo 4, fez uso do gabinete municipal para arregimentar seu apoio na Alesp.

Muitas vezes as secretarias ou órgão são entregues ‘de porteira fechada’, o que significa que os aliados tem total ingerência sobre o preenchimento dos cargos da pasta ou órgão recebido. Outras vezes, os órgãos ou pastas são partilhados entre os aliados e o próprio partido do governador. Um parlamentar entrevistado explica:

“As nomeações são feitas ao longo do tempo. É muito difícil detectar os cargos loteados e quem indicou. O indicado pode ou não ser filiado ao partido, geralmente é só uma pessoa que apoia, uma liderança comunitária ou cabo eleitoral a serviço de algum parlamentar. Muitas dessas pessoas são competentes, mas estão a serviço do governo, com parcialidade”. Entrevistado n. 7

Seja da parte de quem cede, quanto de quem recebe, a distribuição dos cargos baseia-se na lógica eleitoral. Os parlamentares disputam, prioritariamente, os cargos que tenham alguma relação (traduzam-se em benefícios) com a região de seus redutos eleitorais, de modo que os cargos regionais são bastante disputados. Além dos resultados estarem próximos e afetarem seu eleitorado, eles conseguem alocar suas lideranças locais e equipes de seus escritórios políticos²⁵⁶ ENTREVISTADO n. 12

A alocação de Vinholi ilustra como as estratégias eleitorais vinculam as diferentes esferas de poder. Em sua página na internet, o deputado procura explicar como poderia reverter a nomeação no município de São Paulo em benefícios para seu

²⁵⁶ A lógica é válida também para o governo federal: “Se os cargos de 2º escalão já dão dor de cabeça ao governo, o Planalto pode ir se preparando para a escolha dos nomes para cargos federais nos Estados. É lá que os parlamentares não abrem mão de manter sua influência” (BOMBA-RELÓGIO, 1995).

eleitorado no interior do estado (especialmente Catanduva, município no qual o parlamentar se elegeria prefeito em 2012, pelo PSDB):

“(...) neste momento surge uma forte aliança entre os partidos PDT, PSDB e PFL, no âmbito dos governos Municipal e Estadual dando ao agora secretário Vinholi, uma dimensão política de destaque, **aumentando em muito sua representatividade junto a classe política paulista, inclusive em questões decisivas, que poderá lhe proporcionar-lhe um forte apoio nas questões relativas ao Interior.** Resultado que projeta ainda mais a relação da equipe Kassab-Serra. Diante da determinação de José Serra para que todos façam parte de uma só equipe e também do compromisso assumido pelos seus integrantes, Vinholi sente-se mais confortável com este entrosamento, pois poderá ajudar ainda mais nas conquistas que nossa região tanto precisa” (*VINHOLI ASSUME [...], 2007*)

Isto porque, os parlamentares atuam como intermediários entre o governo estadual e os prefeitos, vereadores e entidades de seus redutos eleitorais. Em 1995, com a derrota de Fleury e o cancelamento dos convênios de seu governo feito por Covas, os prefeitos da região de São José do Rio Preto, em sua maioria do PMDB, empreenderam uma ‘romaria’ ao Palácio dos Bandeirantes, tentando abrir um canal de liberação de verbas. Já que seus representantes parlamentares tornaram-se oposição, naquele momento (*ZANETTI, 1995*).

Além de determinar o comportamento governista em busca de recursos da máquina do estado, a lógica de carreira afeta e é afetada pela relação entre as esferas estadual e municipal de poder. Vejamos como a máquina estadual é utilizada pelo governo e por aliados, justificando o governismo.

b. Emendas

Não foi possível precisar a data de início (há contradições nos depoimentos dos entrevistados, incluindo parlamentares), porém é sabido que no governo Alckmin já existia na Alesp o acordo que assegura a cota de R\$ 2 milhões em emendas por parlamentar²⁵⁷.

²⁵⁷ No Congresso Nacional, até 2013, cada deputado ou senador podia indicar 15 milhões por ano em emenda parlamentares, mas essa liberação não é obrigatória. O governo usa a liberação como instrumento de controle de deputados e senadores para estimular o apoio a projetos do seu interesse. Alencar critica o orçamento impositivo pois com ele o governo perderia esse poder e os deputados teriam liberalidade utilizar as emendas para os projetos de sua escolha, para atendimento paroquial. Alencar destaca o potencial do uso indevido e ilegal dos recursos: “(...) *um dinheiro garantido pra fazer*

Porém, as emendas não são carimbadas e é liberalidade do Executivo executá-las. Geralmente o Executivo vai barganhando a liberação ao longo da legislatura, deixando a execução das emendas para o final do ano.

A liberação é facilitada quanto mais próximo e mais acesso tem o parlamentar do governador ou de seus principais assessores. Os parlamentares que têm ‘acesso’ às Secretarias designadas para fazer os repasses das emendas, podem ultrapassar a cota de R\$ 2 milhões. Depende da força política e do tipo e grau de relacionamento, ou dos acordos, entre os atores políticos. Por isso, quando um partido tem pasta(s) no gabinete, o líder e parlamentares deste partido apresentam emendas e pressionam pelo aumento do orçamento da(s) respectiva(s) pasta(s) (ENTREVISTADO n. 3).

Um entrevistado informa que o deputado relator do orçamento (via de regra, do PSDB), costuma ter uma cota para aprovação de emendas (um limite aceito pelo Executivo). O montante ‘economizado’ pelo relator, ele indica livremente a alocação. O relator costuma distribuir parte desta ‘economia’ para os membros da Comissão de Finanças, um dos motivos pelos quais ela é tão disputada entre os parlamentares (ENTREVISTADO n. 3).

Alckmin foi acusado de descumprir os acordos firmados no parlamento, reter demais a liberação das emendas e perdeu credibilidade na Alesp, um dos motivos do ‘recado’ dado pela Alesp em 2005 ao governador, com a eleição de Rodrigo Garcia à presidência.

As emendas são de suma importância porque é através delas que os deputados ‘atendem’ seus redutos eleitorais, em particular, as prefeituras. As emendas costumam ser liberadas através das denominadas transferências voluntárias (ou discricionárias), mediante convênios com as prefeituras ou com entidades sem fins lucrativos.

acertos com os fornecedores. (...) basta passar duas tardes no Congresso e conversar reservadamente com deputados e senadores daquele chamado baixo clero pra ver a alegria deles e os argumentos assim terríveis de que terão um instrumento justo agora para ter independência do governo e para turbinar suas campanhas, já estão misturando com campanha, então é muito ruim. (...) Vai institucionalizar, oficializar a corrupção, a caixinha, a comissão por pequenas obras. (...)" (ALENCAR, 2013).

No ano de 2008, especificamente, parte das emendas foi liberada às entidades por meio de convênios com valores pré estabelecidos de R\$ 30 mil ou R\$ 50 mil (valores à época), específicos para reforma do estabelecimento ou aquisição de materiais (salvo engano, de informática), firmados diretamente entre as entidades e organizações não governamentais e a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, porém intermediados pelos parlamentares. Funcionou assim: os parlamentares tinham direito de indicar uma cota de entidades (no limite da cota de emendas de cada parlamentar, R\$ 2 milhões para a base governista), que deveriam apresentar um projeto de acordo com os editais publicados pela SEADS. Toda comunicação, por meio de ofício, era intermediada pelo parlamentar, para assegurar sua autoria e o respectivo ‘reconhecimento’ por parte do público beneficiado (ENTREVISTADO N. 26)²⁵⁸.

c. O apoio às (e das) Prefeituras

Parte da literatura argumenta que, ao serem eleitos com votos concentrados em uma região, nos chamados “distritos informais”, os deputados privilegiariam políticas públicas mais fragmentadas. O fenômeno, conhecido como *pork barrel*, implica uma política de benefícios econômicos ou serviços concentrados em uma área circunscrita geograficamente (AVELINO *et al*, 2011), daí à relevância primordial do atendimento às prefeituras para a carreira parlamentar.

O estudo de Avelino *et al* (2011) confirma que, embora dispersem os votos ao longo do tempo buscando ampliar suas bases, os deputados começam a carreira de forma localizada, o que os obriga a atender a demandas de suas bases municipais: “(...) *O maior cabo eleitoral são os prefeitos, e é na organização partidária que ele encontra maior eficiência para sua campanha*”, diz Avelino.

²⁵⁸ São muitos os obstáculos pelo caminho. Os parlamentares podem não ter uma rol tão extenso de entidades para indicar; como a finalidade do recurso é predeterminada, muitas vezes, os convênios não atendem às necessidades primárias da entidade e estas não tem como justificar a utilidade do recurso (há casos de reformas ou aquisições desnecessárias ou desvio irregular de recursos para necessidades efetivas da entidade); a maioria das entidades têm dificuldade para elaborar adequadamente o projeto; a assessoria parlamentar pode não conseguir entrar em contato com as entidades ou o retorno do projeto corretamente preenchido dentro do prazo estabelecido. Ocorre de parlamentares que apresentam projetos aptos somente para uma parte de suas cotas. Os parlamentares divulgam a liberação das emendas nos jornais locais e, o mais importante, participam da inauguração das obras, quando efetivadas, preferencialmente num grande evento público. (ENTREVISTADO N. 26).

Por meio do cruzamento dos dados das eleições de 2010 em um universo de 5.221 municípios com menos de 200 mil habitantes, os pesquisadores da FGV descobriram que os prefeitos são responsáveis por um acréscimo de cerca de 20% dos votos que são destinados, dois anos depois, para os candidatos de seu partido a deputado federal: “*Os primeiros precisam de recursos para governar, enquanto, uma vez eleitos, os parlamentares não terão vida longa sem apoio local para manter e expandir sua base eleitoral*” (Avelino *et al*, 2011). Embora os resultados indiquem ligação mais forte entre prefeitos e deputados federais do que estaduais²⁵⁹, a lógica prevalece orientando o comportamento do parlamentar da Alesp.

Ademais, muitos parlamentares sonham e concorrem às prefeituras municipais, mais um motivo para repassarem verbas e benefícios para seus municípios.

Os prefeitos contam, por sua vez, com o acesso aos recursos da máquina estadual. Em 1996, o prefeito eleito de Sorocaba, Renato Fauvel Amary (PSDB), ex líder de Covas na Alesp entre 1995 e 1996, apostava na sua amizade com FHC e Covas para administrar o município, declarou: “*Somos do mesmo partido. Somos amigos. É óbvio que isso é importante na agilização da vinda de recursos para Sorocaba*”. Durante a campanha eleitoral do prefeito, Covas esteve duas vezes em Sorocaba, entregando obras (DENARDIN, 1996).

O apoio dos prefeitos é caro também aos governadores. Os prefeitos carregam lideranças, influência político partidária e votos, inclusive os ex ou os candidatos derrotados. Por isso, não raro, são aproveitados na estrutura da máquina estadual. Em 2005, Serra alocou ex prefeitos do interior de São Paulo nas subprefeituras da capital paulista, pavimentando sua futura candidatura (fosse ela para presidência ou governador) (CONSTRUINDO O FUTURO, 2005)²⁶⁰.

²⁵⁹ Os autores acreditam que a descentralização dos poderes político e administrativo que reforçou as transferências de programas e repasses constitucionais federais para os municípios possa explicar esta diferença. No caso de São Paulo, acrescenta-se o fato dos governadores realizarem 22 vezes mais transferências voluntárias sem intermediação dos parlamentares, do que com a participação destes (PUTTOMATTI, 2013).

²⁶⁰ Como governador, Serra alocou até um deputado derrotado à Assembleia Legislativa de Goiás para conselho de estatal paulista (ENTREVISTADO N. 14), lembrando que Serra se candidataria à presidência da República em 2010 e, portanto, precisaria de votos por todo o Brasil.

O apoio das prefeituras estruturaram as ações tanto do parlamentar, quanto dos governadores. Fernando Dall'acqua afirmou que os prefeitos garantiam sustentação à Covas: *“a atividade política de Covas era junto às Prefeituras, não junto à Assembleia”*.

Nas eleições de 2002, tucanos e petistas assumiram que o apoio dos prefeitos paulistas – e, conseqüentemente, da máquina administrativa – estavam alavancado as duas candidaturas ao governo paulista. O comando da campanha de Paulo Maluf (PPB) lamentava a desvantagem em relação aos seus adversários no que diz respeito ao apoio de prefeituras – só contavam com pequenos municípios de baixo volume de votos (SCOLESE e BOMBIG, 2002).

Alckmin, candidato à reeleição, contava com um apoio suprapartidário de cerca de 500 prefeituras, de um total de 645 municípios, contra menos de 40 prefeituras do PT. *“A participação dos prefeitos em nossa caminhada tem sido e será, nesta hora, decisiva”*, disse João Carlos Meirelles, coordenador da campanha de Alckmin (SCOLESE e BOMBIG, 2002).

Naquela eleição, entre janeiro e agosto de 2002, a transferência de recursos diretos do governo do Estado a municípios cresceu quase 50% em relação ao mesmo período de 2001. Por outro lado, prefeituras do PT, como a de Ribeirão e São Paulo, ampliaram as verbas publicitárias em até 40% (SCOLESE e BOMBIG, 2002). Não se tratava de um comportamento isolado.

A análise estatística das transferências voluntárias realizadas pelo governo do estado entre 2003 a 2010 para prefeituras e entidades sem fins lucrativos, indicou que os governadores privilegiaram o repasse de recursos adicionais na forma de convênios aos municípios cujos prefeitos eram politicamente alinhados (limitados aos pertencentes a seu partido ou aos partidos da coligação que o elegeu), visando maximizar as chances de vitória eleitoral suas e de sua base de apoio e as transferências foram maiores nos anos eleitorais (para prefeito e governador) (PUTTOMATTI, 2013).

Vale destacar que a cota de emendas parlamentares compõe uma parte ínfima do volume orçamentário destinados à totalidade das transferências realizadas

discricionariamente pelo governo do estado (que alcançou o montante de R\$ 20,1 bilhões no período, valores de 2013)²⁶¹. Puttomatti (2013) explica que, no ano de 2010, por exemplo, o volume de transferências voluntárias representou cerca de 22 vezes o total de emendas parlamentares executadas.

Ainda que o governo do estado possa parecer um ‘concorrente’ dos parlamentares no atendimento às prefeituras (e, de fato, Alckmin assim se posicionou), na medida em que atendem as demandas municipais em volume muito maior àquele intermediado pelos parlamentares, para estes continua sendo vantajoso aliar-se ao governador. A escolha é entre poucos recursos ou nenhum.

Dentre os usos com recursos orçamentários, os governadores paulistas, em anos eleitorais (inclusive no período de eleições municipais): elevaram recursos de investimentos²⁶², investiram mais nas áreas sociais²⁶³, aceleraram gastos orçamentários, entregaram mais obras em datas próximas a campanha eleitoral²⁶⁴, direcionaram mais recursos para regiões estratégicas (até os governadores investem mais em seus ‘distritos informais’)²⁶⁵, aprovaram medidas, pacotes ou legislação “eleitoreira”²⁶⁶,

²⁶¹ Mesmo mantendo a média em torno de 2,64% das receitas totais do estado, as transferências voluntárias às prefeituras triplicaram, em valores reais, ao longo deste período, em razão dos resultados primários sistematicamente acima da meta a partir de 2002 (PUTTOMATTI, 2013).

²⁶² Em 2000, ano em que o vice governador Alckmin candidatou-se a prefeito de São Paulo, Covas elevou em 69% a verba prevista para investimentos de 11 das 24 secretarias de Estado entre janeiro e agosto (em relação ao mesmo período de 1999), com 43% deste montantes previstos para serem gastos em julho e agosto, especialmente na Secretaria da Segurança Pública²⁶² (MACHADO e ZANINI, 2000)

²⁶³ O Orçamento de 2002, quando Alckmin concorreu à reeleição, registrou um aumento de 14% a mais do que a dotação de 2001 para programas da área social _ na construção de cadeias, no reforço da segurança pública, em programas sociais e em investimentos nas áreas de saúde e de educação (CHRISTOFOLETTI, 2001).

²⁶⁴ Em 2000, ano em que Alckmin disputou a Prefeitura de São Paulo, foram entregues 4.428 veículos para as polícias Civil e Militar, contra 371 carros em 1999. O investimento em veículos também ocorreu em 1998, quando Covas disputou a reeleição (2.345 veículos entregues) (DUALIBI e CROITOR, 2002). Em 2002, a segurança era a segunda maior preocupação entre os paulistas, Alckmin entregou cinco vezes mais carros de polícia do que em todo o ano de 2001 (foram 2.104 carros, contra 386 em 2001), E Alckmin acompanhou cerimônia de distribuição de 70% dos veículos.

²⁶⁵ A região do Vale do Paraíba, principal base eleitoral do governador e candidato à reeleição Geraldo Alckmin (PSDB) no interior de São Paulo, teve aumento de 215% nos valores empenhados em relação à 2001 (o maior aumento entre todas as 15 regiões administrativas do estado). Pindamonhangaba, terra natal de Alckmin, teve um incremento de 740% nos investimentos, se for somada a eles a verba repassada pelo Estado por meio de convênios (ALCKMIN AMPLIA [...], 2002).

superestimaram o orçamento²⁶⁷ e investiram mais em publicidade²⁶⁸.

Importante acrescentar que, assim como acontece com os investimentos realizados pelo governo do paulista, que vêm maciçamente das estatais, a publicidade também. Entre 2003 e 2012 as cinco principais estatais paulistas (Sabesp, Metrô, CPTM, CDHU e Dersa) responderam por metade dos gastos do governo com propaganda. Enquanto a administração direta desembolsou R\$ 1,2 bilhão, as cinco estatais somadas gastaram R\$ 1,24 bilhão em publicidade. Somados, os gastos com publicidade do governo paulista nesses dez anos totalizaram, portanto, R\$ 2,44 bilhões. Os picos dos investimentos se deram no governo Serra, que responde por mais da metade do investimento das cinco estatais (total de R\$ 756 milhões, média de R\$ 189 milhões por ano), particularmente em 2009, lembrando que o governador concorreu à presidência da república em 2010 (GALLO, 2013)²⁶⁹.

Não só o orçamento é usado para fins eleitorais. Em 2002, a TV Cultura (Fundação pertencente aos quadros da Secretaria da Cultura do governo do Estado) foi multada pelo TRE-SP por ter dispensado tratamento privilegiado ao governador Alckmin, candidato à reeleição (entrevistou somente o coordenador de campanha de Alckmin, no programa diário "Opinião Nacional") (BOMBIG, 2002c).

Os benefícios obtidos diante do uso destes recursos da máquina estatal pelos governadores beneficiam, em tese e de forma indireta, seus aliados eleitorais (coligados

²⁶⁶ Em 2004, Alckmin foi acusado pela oposição de ter concedido reajuste salarial eleitoreiro para o funcionalismo público. Sindicatos afirmaram que o 'reajuste de 59%' não passava de propaganda, já que tratava-se de reajuste de uma gratificação de pequeno valor (ABRANCHES, 2004b).

²⁶⁷ Em 2006, quando Alckmin concorreu à presidência da República, gastou mais no fim de governo e acelerou a liquidação do orçamento no primeiro semestre. Uma alegada frustração de receitas nos primeiros meses do ano demandou um corte de despesas da ordem de R\$ 1,5 bilhão efetuado por Lembo. Até então criticado por enviar propostas subestimando as receitas previstas, possibilitando a abertura de créditos adicionais ao longo do ano, Alckmin foi acusado de superestimar as receitas em 2006 (VASCONCELOS, 2006).

²⁶⁸ Em 2006, o governo dobrou gastos com publicidade no primeiro semestre de 2006²⁶⁸ e dois terços dos R\$ 33 mi destinados ao setor foram empenhados em março, antes da desincompatibilização de Alckmin para concorrer à Presidência, sem que o ritmo das execuções orçamentárias em outras áreas do governo paulista mostrasse a mesma velocidade. A média de gastos do governo Alckmin já havia sido acelerada no final de 2005. De outubro do ano passado até fevereiro, a média de liquidações saltara de R\$ 2,3 milhões mensais entre janeiro e setembro para R\$ 4,6 milhões mensais no período (BOMBIG, 2006e).

²⁶⁹ Segundo levantamento feito pelo "O Estado de São Paulo", via Lei de Acesso à Informação.

e segundo turno). Resgatando o exemplo do PFL que, em 1996, pressionava Covas por mais publicidade das obras do governo (*NARDI, 1995g*).

Em última instância, o uso da máquina assegura a permanência dos governadores e de seus aliados no poder²⁷⁰.

5.2. A LÓGICA DO COMPORTAMENTO GOVERNISTA

É razoável afirmar que fazer oposição é uma opção para poucos (partidos e parlamentares). *NASSIF* (2013) explica que o PT foi um dos únicos partidos brasileiros que conseguiu crescer sem ser poder, muito por conta da sua estrutura de militantes e base popular.

Já as demais legendas, quanto mais distantes das máquinas estatais, mais dificuldades têm de sobreviver. No governo do estado de São Paulo, tão logo os caciques perdem força e espaço no cenário político, os parlamentares migram para o governo do momento. Foi assim com o PMDB de Quércia e com o PPB de Maluf. Em 2002, após sucessivas derrotas de Maluf, pepebistas se recusavam a aceitar imposição sobre a postura que assumiriam no segundo turno das sucessões estadual e presidencial. Eles queriam partir para uma política individual de apoio para eventualmente obter vantagens políticas no governo eleito (*CHRISTOFOLETTI e SILVA, 2002*).

Na esfera federal, o PSDB e o DEM (ex-PFL) vêm sofrendo do mesmo mal. Ambos incharam nos governos tucanos. Na esfera federal, o PSDB cresceu de 38 deputados em

²⁷⁰ Em Minas Gerais, já houve explicação semelhante. O deputado estadual Raul Belém (PP-MG), do partido concorrente acusou: "(...) Desde que Hélio Garcia substituiu Tancredo Neves, quem ganha eleição em Minas é a máquina do Palácio da Liberdade" (*TIROTEIO, 1994*). O estado de Minas Gerais, assim como o de São Paulo, vem sendo governado pelo PSDB desde 1995 a 2014, exceto quando foi governado pelo ex presidente da república Itamar Franco, entre 1999 a 2003. A reeleição contribui para a perpetuação dos partidos no poder. Delfim Neto critica sua extensão: "É só visitar o interior, para verificar como a reeleição produziu a consolidação de uma casta oligárquica nos municípios. O prefeito, que renovou o seu mandato, reelegeu dois terços da Câmara com os recursos que recebeu para o município, e dizimou a oposição. O prefeito pegou o vereador como secretário e deixou o suplente assumir; se o suplente lhe fizer oposição, o prefeito devolve o secretário à Câmara. Destruíu o Poder Legislativo municipal. Além disso, o prefeito comprou os dois jornais, as duas rádios da região, é o dono da estação de transmissão de tevê. Foi instituído um sistema da maior gravidade. Estou convencido de que esta será a pior herança do governo FH, pior ainda do que a tragédia da herança econômica e, lamentavelmente não percebida" (*DELFIN NETTO in MARTINS, 2011*).

1990, para 62 em 1994. A partir da eleição, exerceu todo o poder de atração que um partido governista pode ter sobre as bancadas de partidos derrotados. Agregou votos obtidos por amplas alianças eleitorais, puxadas pelo fato de estar no poder, e adesões pós-eleitorais de parlamentares que não queriam ficar na oposição. De 1995 a 1997, logo depois das eleições que deram o primeiro mandato a FHC, migraram para o PSDB um governador, três senadores, 34 deputados federais, 79 deputados estaduais e 124 prefeitos. Em 1998, eleição que deu o segundo mandato a FHC em primeiro turno, o PSDB elegeu uma bancada de 99 deputados (*ROMA apud NASSIF, 2013*). O PFL, que nunca tinha estado fora do poder, elegeu uma bancada de 89 deputados em 1994 e 105 em 1998 (contra 83 em 1990). Ambos disputaram, ao longo dos mandatos, parlamentares que desejavam migrar para partidos melhor considerados no trato com a máquina administrativa do governo. No estado de São Paulo a lógica da bancada e do apoio crescente foi a mesma (*NASSIF, 2013*).

Porém a partir de 2003, com a eleição de Lula (PT), a bancada do PSDB caiu de 99 deputados (em 1998) para 70 deputados em 2003, 66 em 2006 (reeleição de Lula) e 54 em 2010 (eleição de Dilma/PT). A do PFL acompanhou, caindo de 105 (em 1998) para 84 em 2003, 65 em 2006 e 43 deputados em 2010. Com a formação do PSD, no final de 2011, e depois dos PROS e Solidariedade, o PSDB perdeu mais oito deputados e contava em 2013 com uma bancada de 46 parlamentares na Câmara dos Deputados. O DEM ficou com uma bancada inexpressiva, de 25 parlamentares. E o PPS, fiel escudeiro tucano mas muito pequeno, tornou-se nada além do que um partido nanico: elegeu 12 deputados e tinha 7 em 2013 (*NASSIF, 2013*).

Um entrevistado (N. 2) afirma que o PT só consegue manter-se na oposição em São Paulo, por conta do perfil de seu eleitorado, oriundo da mobilização de determinadas categorias, como sindicatos etc., além do fato de o partido contar com a força eleitoral e, não se pode esquecer da própria máquina estatal, da presidência da república há 12 anos.

Individualmente, os parlamentares enfrentam os mesmos obstáculos e a mesma lógica, dois ou três parlamentares conseguem manter-se na oposição ou declaram-se independentes porque contam com um eleitorado cativo que lhes assegura a reeleição obtendo eles ou não benesses do governo estadual, como o caso do deputado Major Olímpio, que conta com o apoio da classe policial.

Para completar a dependência do acesso aos recursos da máquina estadual, o poder de barganha dos parlamentares da Alesp é limitado também em função do diminuto rol de competências estaduais, especialmente após a federalização de políticas públicas e a designação de responsabilidades aos municípios pela Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal reserva aos estados “as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (Art. 25, §1º). O Estado legisla de forma “comum” ou “concorrente” com a União em assuntos: tributários, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas leis complementares federais. Como a União possui competência normativa exclusiva abrangente (vinte e nove temas, que vão do direito civil e penal à propaganda comercial e ao serviço postal) e toda esfera de “assuntos de interesse local” é reservada aos governos municipais, resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada (TOMIO, 2012).

Esta limitação de atribuições afeta os resultados tanto do processo legislativo quanto das relações entre os poderes²⁷¹. Tomio (2012) verifica que cerca de 90% dos PLs originados do Executivo tratavam da própria Administração Pública (organização, servidores, patrimônio, propriedades e processos administrativos) e do Orçamento do Estado (matérias tributárias, fiscais e financeiras). Santos (2001) também verificou que a agenda do Executivo Fluminense, entre 1995 a 1998, era fundamentalmente econômica, financeira e administrativa, estando o governador permanentemente voltado para o equacionamento das contas públicas do estado e a reorganização da máquina administrativa. (SANTOS, 2001:176/177).

Em São Paulo, no período de 1995 a 1998 o mesmo se deu. Abrucio *et al* (2001) afirmam que o Poder Executivo concentrou 72,8% das matérias de sua iniciativa entre os pedidos de autorização para doação/recebimento/transferência de imóveis ou áreas públicas e outras proposituras²⁷².

²⁷¹ Em seminário realizado na Alesp, juristas argumentam que as competências estaduais são pouco exploradas, que os estados deveriam ‘se arriscar’ mais e que estão delegando poder a outras esferas. <http://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=264442>

²⁷² Neste período, os resultados são influenciados pelo papel central do programa de reforma do Estado, mais especificamente vinculado às privatizações na agenda dos governos estaduais no período de 1995 a 1998 (ABRUCIO *et al*, in SANTOS, 2001:238/239).

Tomio (2012) afirma que, uma vez que a agenda legislativa predominante do Executivo tem natureza econômica-administrativa, são altas suas taxas de aprovação, independentemente do tamanho da coalizão parlamentar, porque a rejeição de parcela significativa destas proposições poderia implicar a paralisação do Estado ou de ações específicas do governo. A maioria dos parlamentares não teria motivos para obstar a ação cotidiana do Executivo. Mesmo a legislação ordinária para outras políticas públicas (saúde, educação, segurança, assistência social etc.), geralmente não está relacionada a aspectos ideológicos e é vinculada à gestão destas políticas, visto que, geralmente, as políticas públicas são definidas em lei complementar ou na própria Constituição Estadual.

Com base nos resultados encontrados, Santos (2001) argumenta que a agenda do Executivo é uma agenda emergencial. Ela tenta dar conta de temas que não podem esperar, nem ser discutidos pela pluralidade representada no Parlamento estadual. Segundo o autor, esta observação contraria a tese segundo a qual ao governador tudo é permitido, restando aos deputados homologar as decisões impostas pelo Executivo estadual. Neste sentido, a agenda do governo estadual não foi por ele criada; ela é imposta por forças das circunstâncias emergenciais, podendo-se então dizer que o governador, ao contrário da imagem do 'ultrapresidencialismo estadual', é um agente aprisionado por sua própria agenda (SANTOS, 2001:178).

Os argumentos de Tomio e Santos, não excludentes, remetem à necessidade de reflexão sobre o que é razoável esperar das agendas legislativas de ambos os poderes e, particularmente, da atividade parlamentar.

O argumento que ora se levanta é que um Estado de direito consolidado e prestador de serviços públicos deve levar à inversão de prioridades da atividade parlamentar, da legislativa para a fiscalizatória.

Como argumentou o deputado Sidney Beraldo: "*Nós já temos muita lei e a Constituição de 88 limitou a autonomia das assembleias. Hoje o deputado não pode legislar sobre o que gera despesa pro Estado*". Para ele, a avaliação do parlamento não deveria passar pelo número de leis aprovadas, mas pela atividade de fiscalização. "**O**

***Parlamento moderno tem de ser avaliado pelo acompanhamento, pela avaliação das políticas públicas"* (BOMBIG e MOTOMURA, 2004, [grifo nosso]).**

Ainda explorando os argumentos de Tomio e Santos, outra questão que se coloca é quanto aos indicadores pertinentes para se averiguar o sucesso do executivo e a participação do legislativo. Figueiredo e Limongi já ressaltavam que não pretendiam afirmar que o Executivo impunha sua vontade ao Congresso, mas tão somente que este não se apresentava como obstáculo à agenda do Executivo. Até porque era de se esperar que o Legislativo exercesse influência sobre as políticas públicas, geralmente por emendas (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999:106)²⁷³.

Para completar, além da redução de competências e a limitação de iniciativa, pesa contra os parlamentares: a) o uso de decretos administrativos pelos governadores em detrimentos dos projetos de lei (como, por exemplo, no caso das fusões e desmembramentos das secretarias ou dos decretos de início de mandato, evitando barganhas com a bancada parlamentar não reeleita); e, b) a judicialização de competências, o STF acaba derrubando parte da legislação aprovada pela Alesp²⁷⁴.

Finalmente, no cenário que sustenta o ultrapresidencialismo no estado de São Paulo, os demais órgãos de controle, MP e TCE continuam mais suscetíveis à influência do executivo do que na esfera federal.

Este quadro institucional justifica o desinteresse pela atividade parlamentar, que se traduz na escassa cobertura (interesse e capacidade) pela imprensa e na falta de interesse, participação, fiscalização e má avaliação por parte da população em geral.

²⁷³ De fato, dentre outros pesquisadores, uma equipe do CEFOR vem empreendendo uma série de estudos sobre a participação do Congresso nas políticas públicas, demonstrando que a utilização de indicadores mais condizentes com o trâmite legislativo e atividade parlamentar específicos do Congresso brasileiro, a exemplo do emendamento, aponta uma participação maior do que a encontrada pelos indicadores tradicionalmente utilizados.

²⁷⁴ A título exemplificativo, em fevereiro de 2005 Alckmin contestava junto ao STF duas leis de autoria parlamentar (lei nº 11.265/02, lei 10.864/01) e uma do judiciário, aprovadas pela Alesp. Alegava a proibição da Alesp legislar sobre assuntos de competência da União (ALCKMIN TENTA [...], 2005).

"O parlamentar mesmo vem perdendo um pouco de chão em relação à sua própria atuação", corroboram dois parlamentares entrevistados, um da oposição e outro da situação. (ENTREVISTADOS n. 2 e n. 19).

5.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO: SINTETIZANDO OS ACHADOS

A Tese traz evidências de que o comportamento governista, e a decorrente subserviência do parlamento, se justificariam pela falta de alternativa à sobrevivência política dos parlamentares.

Denomina-se de subserviente a conduta da Alesp pois, embora o executivo controle o processo decisório, ele o faz mediante delegação (conduta deliberada), já que a centralização da Alesp poderia ser controlada pela própria Casa. Há alguns poucos exemplos de situações nas quais a Alesp retoma o controle do processo decisório para si, derrotando o Executivo (derrubada de vetos, rejeição de projetos de lei, eleição do presidente da mesa diretora, trancamento da pauta em diversas ocasiões).

Porém, em todas as ocasiões nas quais a Alesp apresentou-se como obstáculo ao Executivo, partidos e parlamentares rebelavam-se em busca do acesso à recursos da máquina estadual, sendo o *status quo* reestabelecido tão logo as demandas foram sendo atendidas. Isto porque, num cenário institucional onde limitadas competências estaduais acarretam um frágil poder de barganha, não é vantajoso firmar posição contrária ao Executivo permanentemente.

O governador Covas loteou menos e 'permitiu' certo grau de autonomia ao Parlamento. Por conseguinte, sua maioria era instável e Covas sofreu mais pressão, pelo menos no início do mandato. Alckmin enfrentou conflitos e pressões na Alesp, atribuída à sua avareza no compartilhamento de *pork barrels* com parlamentares. Já Covas II e Serra foram bem sucedidos na distribuição de *pork barrels*, e Serra foi considerado

‘generoso’ também na distribuição dos gabinetes e no loteamento dos cargos, de modo que não registrou conflitos com a Alesp²⁷⁵.

A decisão de dar maior ou menor autonomia ao parlamento, de lotear e de dar acesso aos recursos do executivo depende da estratégia (que parece estar relacionada a personalidade/perfil) dos governadores.

Porém, como no estado o custo de adesão do político e dos partidos é mais barato do que na esfera federal, com diferentes estratégias (e perfis), embora sempre amparados pelo governismo, os governadores paulistas controlaram o processo legislativo e o processo decisório na Alesp, tiveram sucesso na aprovação da sua agenda e no bloqueio da fiscalização de seus atos por parte do parlamento.

Em suma, os resultados indicam que, quanto maior a coalizão legislativa (que vai além e por vezes independe do gabinete), menos conflitos o governador enfrenta no parlamento, e maior controle exerce do processo decisório. Portanto, quanto maior a coalizão legislativa, sempre maior do que a coalizão de governo, mais forte se caracteriza o ultrapresidencialismo estadual.

²⁷⁵ “Covas tinha o respeito aos princípios de uma forma mais aguçada do que outros companheiros de partido. Nesse sentido, acho que ele era mesmo um negociador mais duro; não que não negociasse, mas era menos disposto a fazer concessões do que outros que cumpriram uma trajetória semelhante à sua, que foram seus companheiros de rota e companheiros de viagem” (TOLEDO *in* SARMENTO, 2003).

CONCLUSÃO

O presidencialismo de coalizão é atualmente o paradigma analítico da relação entre executivo e legislativo no sistema multipartidário e fragmentado brasileiro: chefes do executivo minoritários devem formar gabinetes multipartidários para criar seu bloco de sustentação parlamentar.

Porém, outra vertente analítica que enfatiza o gerenciamento da coalizão (*coalition management*, denominação de PEREIRA, POWER E RENNÓ, 2005, 2008) trabalha com a hipótese de que a formação do gabinete por si só é uma estratégia insuficiente para garantir o sucesso legislativo e que os presidentes fortalecem coalizões instáveis através de outros mecanismos políticos, tais como controle de agenda, gastos clientelistas e uso seletivo da prerrogativas presidenciais²⁷⁶.

No caso paulista, a maior dependência, por parte dos deputados, dos recursos da administração estadual, gerando menor poder de barganha dos partidos e dos deputados estaduais, os quais ainda convivem com uma intensa competição com os prefeitos, torna de menor importância a taxa de coalescência na construção da coalizão de governo. Assim, a concessão de pastas do gabinete, que são negociadas para obtenção do apoio legislativo pelos governadores somente em casos pontuais de instabilidade e mediante pressão, ou seja, somente quando se faz necessário gerenciar a coalizão. Em situação regular e ausentes os conflitos, os governadores conseguem fazer a gestão da coalizão eleitoral dispondo das demais moedas, de menor custo, de sua 'caixa de ferramentas', como por exemplo, controle da agenda, clientelismo orçamentário e uso seletivo de prerrogativas constitucionais e regimentais (PEREIRA e POWER, 2006).

Neste cenário, os governadores tem a liberdade de concentrar as pastas do gabinete para si (diga-se, para sua cota pessoal ou de seu partido, assim consideradas independentemente de os secretários escolhidos serem ou não filiados ao seu partido), e utilizá-las para retribuir ou forjar alianças eleitorais.

²⁷⁶ Zucco Jr. (2007), por exemplo, sustenta que o gerenciamento da coalizão de governo requer que o presidente alocue recursos para partidos e políticos de uma maneira quase contínua.

Diferentemente do padrão federal, onde as coalizões de governo são superdimensionadas (em torno de 70% de apoio legislativo), os gabinetes paulistas são minoritários em 90% do período analisado, ou minimamente majoritários em 10% do tempo (equivalente a dois gabinetes), e pouco permeável aos partidos presentes no gabinete, cuja participação é restringida a cerca de 4% a 16% das pastas. Os governadores concentram entre 50% a 70% das pastas para si (cota pessoal ou do próprio partido), em média por mandato, mantendo padrão semelhante na formação do primeiro escalão das empresas públicas, *locus* governamental que detêm o controle dos grandes volumes de recursos de investimentos cobiçados pelos partidos aliados.

Os gabinete iniciais restringem à coalizão de governo aos aliados eleitorais e, eventualmente, pastas são cedidas durante o mandato para forjar novas alianças eleitorais. São as alianças eleitorais que explicam também o aumento do número de partidos aliados no gabinete (de 2 para 4), a partir de 2005.

Pontualmente, em apenas duas ocorrências de situações críticas, os governadores utilizaram as pastas do gabinete para arregimentar o apoio na Alesp. E, via de regra, os partidos recebem as pastas consideradas de menor relevância nos gabinetes.

Este padrão de formação de gabinetes evidencia maior poder dos governadores para definir e barganhar as coalizões do que o presidente. A distribuição de pastas aos aliados formais não é a principal preocupação dos governadores. A prioridade dos governadores são as estratégias eleitorais.

Embora a coalizão minimamente majoritária tenha, de fato, assegurado uma coalizão mais estável à Serra, a suposição de que governos minoritários enfrentam complexos problemas de negociação com os partidos da oposição não se aplica ao caso paulista (AMORIM NETO, 2006:79). Apesar da maioria de Covas ter sido cambiante, os pequenos conflitos foram solucionados com relativa tranquilidade e não afetaram o sucesso do Executivo, especialmente, quando se considera que seu governo aprovou a agenda de reformas (privatizações), o tema mais complexo e polêmico de todo o período.

De fato, seja com gabinetes minoritários ou minimamente majoritários, os governadores paulista não apenas foram bem sucedidos na aprovação de sua agenda legislativa, como coordenaram o processo decisório na Alesp: construíram sólidas maiorias (prioritariamente, com suas ‘caixas de ferramentas’); controlaram o processo legislativo, inclusive quanto à deliberação e aprovação da agenda própria do Legislativo; e limitaram (senão bloquearam) a atividade fiscalizatória do parlamento.

Não quer dizer que não haja conflito e nem negociações. Algumas batalhas foram registradas, além das pressões costumeiras, como quando da aprovação da LDO, por exemplo. Duas situações críticas exigiram reestruturação nos gabinetes. Já as tradicionais pressões foram solucionadas com moedas mais ‘baratas’.

Tanto os conflitos mais intensos, quanto as pressões foram, via de regra, marcadas por demandas do tipo *pork barrels*. **Indicativo do governismo, que une os partidos na coalizão legislativa, que é melhor indicador da governabilidade estadual em São Paulo do que a coalizão de governo (gabinetes).**

O apoio da Alesp aos governadores decorre, num primeiro momento, das alianças eleitorais e é complementado mediante a concessão de cargos (da própria Alesp e dos segundo e terceiro escalões da administração estadual) e de políticas distributivas do tipo *pork barrels*.

Atendidas tais demandas, os parlamentares delegam ao Executivo o controle do processo decisório no interior da Alesp. É uma escolha (ou falta de alternativa), em virtude da necessidade dos recursos da máquina pública para garantir sua sobrevivência eleitoral.

O apoio da Alesp custa menos e o controle do processo decisório pelos governadores e o predomínio sobre a Alesp são maiores do que o do Executivo federal sobre o Congresso em razão de variáveis institucionais, mantendo-se vigente o ultrapresidencialismo como paradigma analítico das relações entre executivo e legislativo na esfera estadual. Como afirmou o ex-presidente Fernando Henrique, governante por dois mandatos no plano federal:

“Nos estados, a força do governador é proporcionalmente muito maior do que a do presidente com relação ao Congresso. As Assembleias Legislativas não têm poder efetivo no Brasil; então, é mais fácil negociar – só conheço um governador que não conseguiu uma maioria avassaladora na Assembleia: Vitor Buaiz, no Espírito Santo”, afirmou o presidente Fernando Henrique Cardoso (CARDOSO *in* FERREIRA e SARMENTO, 2003:51).

Buscando esclarecer como o Executivo paulista resolve o dilema da governabilidade esta Tese contribui, a um só tempo, para duas vertentes de estudos empíricos sobre o presidencialismo de coalizão, trazendo elementos tanto sobre a formação do gabinete quanto sobre o gerenciamento da coalizão ao longo do tempo.

Relacionadas às questões suscitadas por esta Tese, três questões se mostram relevantes para futuras pesquisas:

- aprofundar a compreensão sobre o papel da administração indireta (em particular, das empresas públicas) nas coalizões de governo;
- analisar o impacto das relações das alianças formadas envolvendo as diferentes esferas de poder (em particular, estadual e municipal), principalmente para a compreensão do comportamento governista dos parlamentares
- e avaliar o efeito da competição dos prefeitos com os deputados estaduais no cálculo de carreira dos últimos e mesmo em sua forma de apoiar e votar com o governador.

Mas outro ponto deve ser o mais ressaltado como conclusão deste trabalho, para além da constatação empírica sobre a montagem dos gabinetes: no que tange à equação da governabilidade paulista, entendida como apoio legislativo ao chefe do Executivo, percebe-se que a coalizão legislativa é facilmente montada pelos governadores paulistas, porém, também é preciso discutir se o modelo construído não prejudica a qualidade da democracia.

No caso paulista, quanto maior a coalizão legislativa, mais dócil o parlamento e maior o predomínio do Executivo no processo decisório, e então se dá um trade off: *mais estável a governabilidade, porém, neutraliza-se a atividade fiscalizatória da parte do parlamento.*

Talvez seja necessário discutir, agora de um ponto de vista normativo, se esta realidade política não é um problema para o funcionamento das Assembleias Legislativas e o sistema político estadual. Dar algum passo para entender como mudar este padrão institucional deveria ser tarefa para aqueles que pretendem estudar o presidencialismo estadual brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988. p. 5-34.

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão e crise de governança. Conjuntura Política. Belo Horizonte, Associação Brasileira de Ciência Política-ABCP. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política/UFMG (www.cevep.ufmg.br/bacp) 26 (2001).*

ABRUCIO, F. O Ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. C. (org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo, Edusp, 1998.

_____. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

COUTO, C.; ABRUCIO, F. "O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições." *Tempo social* 15.2 (2003): 269-301.

ABRUCIO, F. ; TEIXEIRA, M.; COSTA, V. *O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998*. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ALTMAN, D. "The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies The Case of Uruguay, 1989-1999." *Party politics* 6.3 (2000): 259-283.

AMES, B. «Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress». *The Journal of Politics*, 1995, vol. 57, no. 2, pp. 324-343. Apud: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

_____. "The Deadlock of Democracy in Brazil: Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics." *Ann Arbor: University of Michigan Press* (2001).

_____. *Os entraves da Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 412 p.

AMORIM NETO, O. *Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus Cooptação*. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 4, nº 1, Nov. 1994.

_____. *Of presidents, parties, and ministers: cabinet formation and legislative decision-making under separation of powers*. Thesis (Ph. D.). University of California, San Diego, 1998.

_____. *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*. Dados. Vol. 43, nº 3. Rio de Janeiro, 2000.

_____. *O Presidencialismo de Coalizão Revisitado: Novos Dilemas, Velhos Problemas*. Octavio Amorim Neto in Tavares, José Antônio Giusti (org.). *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira*. Seminário realizado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

_____. *O Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas*. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003.

_____. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 220 p.

_____. O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

Neto, O. A., & Tafner, P. (2002). *Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

Neto, O. A., & Santos, F. (2001). *A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

AMORIM NETO, O., COX, G., & MCCUBBINS, M. (2003). Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989–98. *World Politics*, 55(04), 550-578. Apud: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

ANASTASIA, F. *Transformando o Legislativo: a experiência da Assembléia de Minas Gerais*; in SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Anastasia, F., Melo, C. R., & Santos, F. G. M. (2004). *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Unesp.

ANGARITA, A. Um governo transparente. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.

AVELINO, G. *et al.* A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações. *Revista de Ciências Sociais*. v. 54, n. 2, p. 319-47. 2011.

AXELROD, R. "Where the votes come from: An analysis of electoral coalitions, 1952-1968." *The American Political Science Review* (1972): 11-20.

BARBOSA, L. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. 261 p.

BARON, D. P.; FERREJOHN, J. F. *Bargaining in legislatures*. *American Political Science Review*, vol. 83, n. 4, dec. 1989.

BELOCH, I.; ABREU, A. A. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 4 vols, 1984. Apud: AMORIM NETO, O. "Formação ministerial em sistemas presidencialistas multipartidários: o caso brasileiro (1946-1964), 1991.

BOND, J. ; FLEISHER, R. *The President in the Legislative Arena*. Chicago, The University of Chicago Press, 1990. Apud: AMORIM NETO, O. *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*. Dados. Vol. 43, nº 3. Rio de Janeiro, 2000.

BROWNE, E., & FRANKLIN, M. Aspects of coalition payoffs in European parliamentary democracies. *The American Political Science Review*, 1973:453-469.

- BUDGE, I; KEMAN, H. *Parties and democracy: coalition formation and functioning in twenty states*. Oxford: Oxford University Press, 1990.
- CAMERON, C. *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge, Cambridge University Press, 2000. *Apud*: DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, jun. 2005 .
- CANTANHÊDE, E. *O PFL*. São Paulo: Publifolha, 2001. 97 p.
- CARDOSO, F. H. *Um líder que marcava posições*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- CAREY, John M. "Presidential versus parliamentary government." *Handbook of New Institutional Economics*. Springer US, 2005. 91-122.
- CARMONA, M. Movimento Rio Grande unido e forte: articulação política e formação de um governo de maioria na gestão Antônio Britto (1995-1998). I Seminário Nacional de Ciência Política da UFRGS, setembro de 2008.
- _____. ARTICULAÇÃO POLÍTICA E FORMAÇÃO DE UM GOVERNO DE COALIZÃO: estudo tópico-teórico da gestão do governo. *Revista Estudos Legislativos*, 2009, vol. 3.
- CARREIRÃO, Yan & PERONDI, Eduardo (2009). «Disciplina e Coalizões Partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina». *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, no. 71.
- CARVALHO, J. M.. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.
- CHEIBUB. Presidentialism and democratic performance. in *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Andrew Reynolds, ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- CHEIBUB, J.; Przeworski, A.; Saiegh, S. *Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2002.
- CLEMENTE, R. Variações De Presidencialismos Na Federação Brasileira: Processo Político E Reforma Nos Estados, 1995-2006. Tese (Doutorado). Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2007, 261p.
- CLUBB, Jerome; TRAUGOTT, Santa (1977). «Partisan Cleavage and Cohesion in the House of Representatives, 1861-1974». *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 7, no. 3, pp. 375-401. *Apud*: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.
- CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – anotada. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao.anotada-0-05.10.1989.html>
- COX, G. *The efficient secret. The cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge, Cambridge University Press, 1987. *Apud*: FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

- DALL'ACQUA, F. *Por trás dos números existe gente*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- DANTAS, H. *Coesão, Migração e Posicionamento Partidário na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo na Legislatura de 1999 a 2003*. E-legis, n. 3, Brasília, 2009.
- D'ARAÚJO, M. C. Os ministros da Nova República Notas para entender a democratização do Poder Executivo. Paper apresentado ao II Consad, Brasília, 6 a 8 de maio de 2009.
- DE SWAAN, A.; RAPOPORT, A. *Coalition theories and cabinet formations: A study of formal theories of coalition formation applied to nine European parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier, 1973.
- DEHEZA, G. I. Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America Latina. XIX Congreso Internacional del Latin American Studies Association. Washington DC, set. 1995.
- DELFIN NETTO. *Uma sinfonia inacabada*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- DIERMEIER, D. and STEVENSON, R. 2000. "Cabinet terminations and critical events." *The American Political Science Review* 94(Sept.): 627-40.
- DIERMEIER, D. Coalition government. *The Oxford handbook of political economy*, 162-179, 2006.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, jun. 2005.
- DOMINGUES, M. Espírito Santo: produção legal e relações entre os poderes Executivo e Legislativo entre 1995 e 1998. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001
- FARIAS, S. *Um político popular sem ser populista*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- FELISBINO, R. *O Legislativo municipal em dois contextos democráticos (1946-1964 e pós-1988): o caso da Câmara Municipal de Mogi Mirim (SP)*. 2003, 233 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)—Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2003.
- FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- FIGUEIREDO, A. in SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001:9/10.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?." *Novos Estudos Cebrap* 47 (1997): 127-154.
- _____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- _____. (2000). «Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil». *Comparative Politics*, vol. 32, no. 2, pp. 151-170. Apud: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C. R.; SAEZ, M. A. *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FIORINA, Morris (1977). *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, Yale University Press. Apud: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

GAMSON, W. A. *A theory of coalition formation*. American Sociological Review, vol. 26, n. 3, jun. 1961. apud VASSELAI, Fabricio. "Nomeações de ministros e formação de governo no Presidencialismo de Coalizão Brasileiro: características, padrões e polêmicas", apresentado no. "IV Congresso da ALACIP. 2008.

GARCIA, J. Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012). Dissertação (Mestrado). Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2013.

GERRING, J. What is a Case Study and What is It Good For *American Political Science Review* / Volume / Issue 02 / May 2004, pp 341-354.

GROHMANN, G. *O processo legislativo no Rio Grande do Sul: 1995 a 1998*. In: SANTOS, F. *O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001b.

GUEDES, J. *A saúde foi ao encontro do povo*. in FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.

HARTLYN, J. *The Politics of Coalition Rule in Colombia*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

HETSPER, R. O poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de informação legislativa*, v. 49, n. 193, p. 215-226, jan./mar. 2012., 01/2012.

HIPPOLITO, Lúcia. (1985), *De Raposas e Reformistas. O PSD e a Experiência Democrática Brasileira, 1945-1964*. Rio de Janeiro, Paz e Terra. Apud: Neto, O. A., & Santos, F. (2001). *A conexão presidencial: facções pró e antigoverno e disciplina partidária no Brasil*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

HUBER, J. "How does cabinet instability affect political performance? Portfolio volatility and health care cost containment in parliamentary democracies." *American Political Science Review* (1998): 577-591.

ISERN, L. *Controle de constitucionalidade por meio do veto municipal*. São Paulo: Método, 2002.

JONES, Charles. (1994), *The Presidency in a Separated System*. Washington, D.C., The Brookings Institutions. Apud: DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, jun. 2005.

JONES, Mark. P. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press. Apud: AMORIM NETO, O. *Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil*. Dados. Vol. 43, nº 3. Rio de Janeiro, 2000.

KATZ, R.; MAIR, P. *Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party*. Party politics, London/New Delhi, vol. 1, n.1, p. 5-28, 1995.

KING, G., et al. "A unified model of cabinet dissolution in parliamentary democracies." *American Journal of Political Science* (1990): 846-871.

- KLINGEMANN, H., HOFFERBERT, R., & BUDGE, I. (1994). *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder.
- KRÄHENBÜHL, L. *Trajectoria de um profissional da Habitação*. 1. ed. São Paulo: Pini, 2001. 339 p.
- LAMOUNIER, B. (2005). *Da independência a Lula: dois séculos de política brasileira*. Augurium.
- LAVAR, M. *Models of Government Formation*. Annual Review of Political Science, vol. 1, 1998, p. 1-25.
- LAVAR, M.; SHEPSLE, K. A. *Coalitions and cabinet government*. American Political Science Review, vol. 84, n. 3, sep. 1990.
- _____. *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. New York: Cambridge University Press, 1994.
- _____. Lavar, M.; Shepsle, K. A. (Eds.). (1996). *Making and breaking governments: Cabinets and legislatures in parliamentary democracies*. Cambridge University Press.
- _____. (1998). Events, equilibria, and government survival. *American Journal of Political Science*, 28-54.
- LAVAR, M.; SCHOFIELD, N. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990.
- LEITE, B. *Governos de gabinete e coalizões cíclicas no ultrapresidencialismo estadual: a experiência no Pará*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPA, Belém, 2010.
- LIMONGI, F. *A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. Novos Estudos Cebrap, v. 76, 2006.
- LIMONGI, F. "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório." *Novos estudos-CEBRAP* 76 (2006): 17-41.
- LIMONGI e FIGUEIREDO. Poder de agenda e políticas substantivas. In: IN RENNO, L.; INÁCIO, M. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009
- LINZ, J. (1994), "Presidential versus Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?", in J. J. Linz e A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (vol. 2). Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- LINZ, J.; STEPAN, A. C. *Toward consolidated democracies*. Journal of Democracy, vol. 7, n. 2, april 1996, p. 14-33.
- LINZ, J.; VALENZUELA, A. *The failure of presidential democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, vol. 1, 1994.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; ROSA, C. A. Radiografia da alta burocracia federal brasileira: o caso do Ministério da Fazenda. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n. 4, out-dez 1998, p. 46-82.
- LUPIA, A.; STROM, K. *Coalition termination and the strategic timing of parliamentary elections*. American Political Science Review, vol. 89, sep. 1995.

MAINWARING, S. (1990). Presidentialism in Latin America. *Latin American Research Review*, 157-179.

_____. (1991). Politicians, parties, and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, 21-43.

_____. (1992). Brazilian party underdevelopment in comparative perspective. *Political Science Quarterly*, 677-707.

_____. (1993), "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation". *Comparative Political Studies*, nº 26, pp. 198-228.

MAINWARING, Scott; PÉREZ LIÑÁN, Aníbal (1997). «Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress». *Legislative Studies Quarterly*, vol. 22, no. 4, pp. 453-483. Apud: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

MAINWARING, S., & Scully, T. R. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America* (p. 1). Stanford: Stanford University Press.

MAINWARING, S., & Shugart, M. S. (1997). Conclusion: presidentialism and the party system. *Presidentialism and democracy in Latin America*, 3944439.

MALUFE, A. *O homem que despertava paixões*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.

MASSONETTO, A. P.; FREITAS, V. E. Formação de gabinetes e coalizões nos governos subnacionais brasileiros (1995 a 2010). In: Congresso Latino-americano de Ciência Política, VI, 2012, Quito. 23 p.

MARTIN, L. W., & Stevenson, R. T. (2001). Government formation in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 33-50.

MARTINS, O. (Org.). *Mario Covas: democracia: defender, conquistar, praticar*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2011. 352 p.

MENEGUELLO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 205 p.

MEIRELLES, 1979. *Direito Administrativo Brasileiro*, 6ª ed. atualizada, ed. RT, 1979 Hely Lopes Meireles.

MENDONÇA, M. A gestão que mudou São Paulo. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.

MILLER, Warren; STOKES, Donald (1963). «Constituency Influence in Congress». *American Political Science Review*, vol. 57, no. 1, pp. 45-56. Apud: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.

MORAES, F. *A dinâmica legislativa na Assembléia Legislativa do estado do Ceará: análise de uma legislatura*. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001

- MOYA, Mauricio Assumpção. *Executivo versus Legislativo: os vetos presidenciais no Brasil (1988-2000)*. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.
- NAKANO, Y. *Um político que sabia fazer contas*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- NOGUEIRA FILHO, D. *Um novo modelo de gestão*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- NASSIF, L. *Inteligência cartesiana*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge university press.
- NUNES, Felipe (2008). «Convergência Partidária e Base Parlamentar: o Comportamento dos Partidos na Assembleia Legislativa de Minas Gerais entre 1995 e 2005». *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 10, no. 15, pp. 83-130.
- NUNES, F. *Governos de Coalizão e Resultados de Soma Positiva em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul 1999-2006*. Dissertação de Mestrado. Minas Gerais: UFMG, 2009.
- NUNES, F. (2013). The determinants of positive-sum outcomes in the Brazilian state assemblies of Minas Gerais and Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*, 21(47), 91-112.
- PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNO, L. *Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: "quem manda?"*. Opinião Pública, Campinas, v. XI, n. 2, out. 2005, p. 401-421.
- PEREIRA, C., Power, T. J., & Rennó, L. R. (2008). Agenda power, executive decree authority, and the mixed results of reform in the Brazilian congress. *Legislative Studies Quarterly*, 33(1), 5-33.
- PETERSON, Mark A. (1993), *Legislating Together – The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*. Cambridge, MA, Harvard University Press. Apud: DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, jun. 2005.
- POLSBY, Nelson W. *Consequences of party reform*. Oxford University Press, 1983.
- POOLE, Keith; ROSENTHAL, Howard (1984). «U.S. Presidential Elections 1968-80: a Spatial Analysis». *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 2, pp. 282-312. Apud: SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.
- POWER, T. J. O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (Org.). *O Congresso por ele mesmo*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. p. 131-163.
- POTTOMATTI, G. CAPITAL POLÍTICO E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS NO ESTADO DE SÃO PAULO. Dissertação (Mestrado). Fundação Getulio Vargas. São Paulo, 2013.
- RAILE, E. D., Pereira, C., & Power, T. J. (2010). The executive toolbox: Building legislative support in a multiparty presidential regime. *Political Research Quarterly*.

- RIKER, William H. *The theory of political coalitions*. Vol. 578. New Haven: Yale University Press, 1962.
- ROCHA, M.; Costa, A. "Centralização decisória e comissões parlamentares nos Legislativos estaduais brasileiros." *Paper apresentado 7º* (2010).
- ROMA, C. *A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999*. Rev. Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, n. 49, 2002. P. 71-170.
- ROSA, H. *A coragem da gestão técnica*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- ROSE, R. Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle? In: LIJPHART, A.; Grofman, B. (Eds.). *Choosing and Electoral System: Issues and Alternatives*. New York, Praeger.
- SAIEGH, S. M. (2009). Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do executivo. *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, Belo Horizonte, Editora UFMG*.
- SANDES-FREITAS, V. A lógica da formação de governos no estado do Piauí (1987-2007). Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – UFPI, Teresina, 2010.
- SANTOS, Fabiano. (1997), "Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira". *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 465-491n
- SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- _____. *A dinâmica legislativa no estado do Rio de Janeiro: análise de uma legislatura*. In: SANTOS, F. (Org.). *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001
- _____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2003.
- _____. Em defesa do presidencialismo de coalizão. *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (2006).
- _____. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 223-236, 2006b.
- SANTOS, F.; ALMEIDA, A. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. 1. ed. Curitiba: Appris, 2011. 216 p.
- SANTOS JUNIOR, B. *Ele era uma verdadeira marca do governo*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- SARTORI, G. *Engenharia constitucional: como mudam as constituições*. Brasília: Ed. da UnB, 1996.
- SCHWARTSMAN, H. O dia do "não fico". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/pensata/helioschwartzman/ult510u356168.shtml>>.
- SCHOFIELD, N., & Laver, M. (1985). Bargaining theory and portfolio payoffs in European coalition governments 1945–83. *British Journal of Political Science*, 15(02), 143-164.

- SILBERMAN, B. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: Chicago University Press, 1993. 495 p.
- SILVA, F. *Presidencialismo Estadual e Participação Legislativa em São Paulo (1999-2010)*. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012, 96p.
- SIMON, P. *Covas morreu de pé*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- SHUGART, M. S.; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SNELL, Russell Benton. "Over cabinet single hook." U.S. Patent No. D584,939. 20 Jan. 2009.
- SNYDER, R. Scaling down: the subnational comparative method. *Studies in Comparative International Development*, vol. 36, no. 1, p. 93-110, 2001.
- SOUZA, C. Democratización, federalismo y gasto social en el Brasil. In: PARLEMO, V. (Comp.). *Política brasileña contemporánea: de Collor a Lula en años de transformación*. Buenos Aires: Instituto Di Tella/SigloVeintiuno de Argentina. Editores, 2003, p. 155-194.
- SPECK, B. e BIZARRO NETO. A "força" das oposições nas Assembleias Legislativas brasileiras. *EM DEBATE*, UFMG. Ano 4, N. 01, Abril, 2012.
- STEPAN, A.; SKACH, C. *Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarianism versus presidentialism*. *World Politics*, vol. 46, oct. 1993, p. 1-22.
- STROM, K. *A behavioral theory of competitive political parties*. *American Journal of Political Science*, vol. 34, n. 2, may. 1990, p. 565-98.
- STROM, K.; BUDGE, I.; LAVER, M. J. *Constraints on Cabinet Formation in Parliamentary Democracies*. *American Journal of Political Science*, vol. 38, n. 2, may 1994, p. 303-35.
- TOLEDO, R. *Uma vida de desencontros*. In: FERREIRA, M. M.; SARMENTO, C. E. *Mario Covas: a ação conforme a pregação*. São Paulo: Fundação Mario Covas, 2003. 405 p.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. Iniciativas, cenários e decisões no processo legislativo estadual. *Revista Estudos Legislativos*, n. 5, 2012.
- TOMIO, F.; RICCI, P. *Conexão eleitoral, processo legislativo e estratégias parlamentares nas Assembleias Legislativas Estaduais*. 6º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP, Campinas, 2008.
- _____. *Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais*. 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política ABCP. Recife, 2010.
- _____. *O governo estadual na experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 41, p. 193-217. Curitiba, 2012a.
- _____. *Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010)*. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 13, n. 21, 2012b.

TSEBELLIS, G.. "Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism." *British journal of political science* 25.03 (1995): 289-325.

_____. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 34, vol. 12, 1997

_____. (1999). Veto players and law production in parliamentary democracies: An empirical analysis. *American Political Science Review*, 591-608.

VALENZUELA, Arturo. *The breakdown of democratic regimes, Chile*. Eds. Juan José Linz, and Alfred Stepan. Vol. 4. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.

_____. "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary form of Government." *The failure of presidential democracy: The case of Latin America 2* (1994): 91-150.

WARWICK, P. (1994). *Government survival in parliamentary democracies* (p. 49). Cambridge: Cambridge University Press.

WOLENDORP, J; KEMAN, H. e BUDGE, I. 1993. Handbook of Democratic Government: Party Government in 20 Democracies (1945-1990). *Apud*:

DEHEZA, G. I. Gobiernos de coalicion en el sistema presidencial: America Latina. XIX Congreso Internacional del Latin American Studies Association. Washington DC, set. 1995.

ZUCCO JR, C. Where's the bias? A reassessment of the Chilean electoral system. *Electoral Studies*, 2007, 26(2), 303-314.

REFERÊNCIAS (artigos de jornal)

Com autoria

ABRANCHES, V. Reajuste anunciado por Alckmin foi eleitoral, dizem sindicatos e PT. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jul. 2004b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1107200421.htm>>.

AGÉGE, S. Governo discute estratégia para acordo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 maio 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2705200015.htm>>.

AGOSTINHO, V. Diretor da Cetesb é acusado de desmatar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/11/brasil/22.html>>.

ALENCAR, K. Acordo definirá divisão do poder no Congresso. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1301200709.htm>>.

_____. Emenda obrigatória facilita corrupção. *Blog do Kennedy Alencar*, 23 out 2013. Disponível em: <<http://www.blogdokennedy.com.br/emenda-obrigatoria-facilita-corrupcao/>>. Acesso em: 15 set 2014.

ALENCAR, K.; CRUZ, V.; CEOLIN, A. PT credita a vitória aos tucanos de Minas e SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 fev. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0202200705.htm>>.

ALONSO, G. Secretário de Covas era servidor 'fantasma'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 jan. 1995a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/26/brasil/40.html>>.

_____. Secretário 'fantasma' pede demissão e Covas aceita. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jan. 1995b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/27/brasil/29.html>>.

_____. Deputados faltam a 2º dia de trabalho. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 mar. 1995c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/18/brasil/55.html>>.

_____. Covas não vai implantar plano de governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 fev. 1995d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/04/brasil/36.html>>.

_____. Covas diz ter encontrado 4 mil fantasmas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 mar. 1995e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/31/brasil/33.html>>.

_____. Covas quer fim dos 'fantasmas'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 jan. 1995f. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/26/brasil/41.html>>.

_____. PSDB desmonta a máquina quercista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 jan. 1995g. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/08/brasil/25.html>>.

_____. 'PMDB é confederação bósnia'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jan. 1995i. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/15/brasil/26.html>>.

_____. Covas repete estratégia de Quércia e Fleury. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jan. 1995k. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/15/brasil/25.html>>.

_____. Covas demite secretários do PFL e acirra oposição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 maio 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/28/brasil/3.html>>.

ALONSO, G.; SARDENBERG, C. A. PFL ameaça ir para oposição a Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 maio 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/28/brasil/4.html>>.

ALVES, C. E. Erundina defende rediscussão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/17/brasil/40.html>>.

_____. Prefeito não consegue PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 abr. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/4/17/brasil/35.html>>.

_____. Cabrera tenta coligação com Maluf. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 maio 1996b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/13/brasil/17.html>>.

_____. PFL deve anunciar apoio a Pitta na sexta. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 maio 1996c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/21/brasil/34.html>>.

_____. Maluf derrota Covas e se coliga com PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 maio 1996d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/25/brasil/6.html>>.

_____. PFL cria colegiado para decidir caminho na eleição paulistana. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 maio 1996e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/14/brasil/25.html>>.

_____. PFL paulista reclama atenção de Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jun. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc240609.htm>>.

_____. Doença impede formação de novo governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 dez. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc11129818.htm>>.

_____. Nova Assembleia deve apoiar Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 mar. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc15039905.htm>>.

ALVES, C. E.; SEIDL, A. C. Salário do funcionalismo vai atrasar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/03/brasil/39.html>>.

ALVES, C. E.; ALONSO, G.; RODRIGUES, F. Apelo de Montoro foi decisivo para convencer. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 maio 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/29/brasil/4.html>>.

AMARAL, L. H. Fleury diz que PMDB será oposição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1994. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/16/caderno_especial/11.html>.

ANDRADE, P. Covas quer elevar contribuição de servidor. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07129810.htm>>.

_____. Mário Covas define mais cinco secretarias de Estado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 fev. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc04029908.htm>>.

_____. Pode haver mais demissões, diz Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 jan. 1999b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc02019916.htm>>.

ATHIAS, G. Governador garimpa alianças para maioria parlamentar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2010200247.htm>>.

BEGUOCI, L.; MELLO, F. B. Novo regimento amplia poder de CPI na Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 set 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2709200720.htm>>.

BEGUOCI, L.; SEABRA, C. 2006 Após pressão, Lembo cede e libera emenda de deputado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1411200612.htm>>.

BOMBIG, J. A. Alckmin reduz núcleo "covista". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44029.shtml>>.

_____. Ataques de petebista a Alckmin abrem crise no governo paulista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 ago. 2002c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1308200216.htm>>.

_____. PT paulista veta acordo de apoio mútuo com Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1001200302.htm>>.

_____. Dirceu intervém, e PT negocia reforma tucana em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 jun. 2003b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0406200313.htm>>.

_____. Reforma dá R\$ 150 mi a Alckmin neste ano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jun. 2003c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1506200312.htm>>.

_____. Assembleia de SP aprova contribuição de 11%. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 jun. 2003d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1706200311.htm>>.

_____. Acordos dão a Serra controle de projetos da cidade de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86616.shtml>>.

_____. Governo de SP dobrou gastos com publicidade em 2006. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 ago. 2006e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0408200602.htm>>.

_____. Serra recorre a decretos para governar sem a Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1103200709.htm>>.

BOMBIG, J. A.; CORSALETTE, C. Secretários de Alckmin sairão para reforçar sua candidatura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 jan. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u74967.shtml>>.

BOMBIG, J. A.; DELGADO, M. PT e PSDB duelam por abertura de CPIs na Assembleia de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 ago. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0308200617.htm>>.

BOMBIG, J. A.; DUAILIBI, J. Serra deve indicar dois secretários do novo governo de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43550.shtml>>.

BOMBIG, J. A.; MOTOMURA, M. Assembleia de SP engaveta 31 CPIs em 2003. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 jan. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0301200408.htm>>.

BOUCINHAS, J. F. A mais importante das reformas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 out. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi07109815.htm>>.

BRAMATTI, D. e DUAILIBI, J. Quem é quem nos conselhos das empresas estatais paulistas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 mar. 2011. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/infograficos/quem-e-quem-nos-conselhos-das-empresas-estatais-paulistas,133571.htm>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O acordo de São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 out. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/23/painel/1.html>>.

CABRAL, O. Enfraquecida, Marta Godinho deixa cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 nov. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2711199915.htm>>.

_____. São Paulo deve ter duas comissões. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 nov. 1999c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2311199904.htm>>.

CANTANHÊDE, E. Duelo com Maluf anima Covas para 98. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 jul. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/7/20/brasil/31.html>>.

- _____. Amigos de FHC mudam no 2º mandato. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 dez. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc27129808.htm>>.
- _____. Desconstrução. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1703200505.htm>>.
- CAPRIGLIONE, L. Deputado diz que trocou voto por "ajuda". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 jul. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0607200534.htm>>.
- CARAMANTE, A.; SEABRA, C. Serra anuncia os nomes de 9 secretários. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2111200619.htm>>.
- CHRISTOFOLETTI, L. Alckmin gastará mais na área social em ano de eleição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 nov. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u26369.shtml>>.
- _____. Alckmin prega "rebelião" a secretários. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44368.shtml>>.
- _____. Nos últimos dois anos, tucanos abortaram 48 CPIs na Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0603200504.htm>>.
- _____. PT e PFL marginalizam PSDB na Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 abr. 2005b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0704200525.htm>>.
- _____. Serra desconfia de "fantasmas" em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0301200710.htm>>.
- CHRISTOFOLETTI, L.; SILVA, J. C. Mesmo derrotado, Maluf diz que malufismo ainda não morreu. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u39998.shtml>>.
- CIOCCARI, V.; DUARTE, V. Secretários divulgam bens. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/05/brasil/50.html>>.
- COSSO, R. Após apoio a Marta, PT ameniza oposição a Covas na Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 nov. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0411200010.htm>>.
- CREDENDIO, J. E.; SEABRA, C. Serra confirma Sayad como titular da Cultura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0212200612.htm>>.
- CRESPO, J. C. PFL denuncia: 'Houve corrupção no governo Alckmin'. *Carta Maior*, 29 maio 2006. Entrevista concedida a Mauricio Reimberg. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/PFL-denuncia-'Houve-corrupcao-no-governo-Alckmin'/4/10638>>.
- DECIA, P. Três correntes disputam secretaria. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 nov. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq13119811.htm>>.
- DENARDIN, V. Tucano aposta em 'amizade'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 nov. 1996. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/17/caderno_especial/4.html>.

DIRCEU, J. Votar contra Rossi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/03/painel/1.html>>.

DUAILIBI, J. Pressionado, Alckmin chama vice do PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jun. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2906200234.htm>>.

_____. PSDB vai presidir Assembleia em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1403200323.htm>>.

_____. Alckmin eleva contribuição de inativos de 6% para 11%. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 dez. 2003b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2712200302.htm>>.

DUAILIBI, J.; CROITOR, C. Alckmin multiplica entregas de carros à polícia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jul. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u35173.shtml>>.

EPAMINONDAS NETO. Kassab diz que o PFL é o "aliado natural" do PSDB em São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 jul. 2006b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79774.shtml>>.

FIBE, C.; OLIVEIRA, M.; BOMBIG, J. A. "Vice dos sonhos", Lembo seguirá rumo tucano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 fev. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0502200612.htm>>.

FLOR, A. Com o apoio do PT, PSDB elege comando da Assembleia de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1603200910.htm>>.

FREIRE, S. Alckmin visa 2006 com governo pluripartidário e desenvolvimentista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u42352.shtml>>.

FREITAS, R. Secretários deixarão cargo dia 22. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 jan. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0601200220.htm>>.

FREITAS, S.; BOMBIG, J. A. STF libera CPIs contra governo Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 ago. 2006. DISPONÍVEL EM: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0208200617.htm>>.

GALHARDO, R. Covas extingue duas secretarias de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 jan. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc23019914.htm>>.

_____. PMDB pode perder 4 dos 8 deputados. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 abr. 1999b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc12049913.htm>>.

GALLO, F. Estatais paulistas respondem por metade dos gastos do governo com propaganda. O Estado de São Paulo, São Paulo, 31 mar. 2013. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,estatais-paulistas-respondem-por-metade-dos-gastos-do-governo-com-propaganda,1015386>>.

GENTILE, R. Maioria de Covas depende de oposição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 out. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28109821.htm>>.

GIELOW, I. Covas deve aceitar proposta do PMDB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 dez. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/12/10/brasil/5.html>>.

_____. Para PFL, PSDB não reconhece seu apoio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 jun. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/6/20/brasil/13.html>>.

GOIS, C. Secretário de Covas pede demissão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 dez. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1012199912.htm>>.

_____. Deputados de SP aprovam 13 projetos após três meses. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0912200417.htm>>.

_____. Tucano acusa o PT de se aliar ao PFL em eleição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1103200514.htm>>.

GOIS, C.; CHRISTOFOLETTI, L. Oposição viaja para não perder votos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1403200503.htm>>.

GOIS, C.; SEABRA, C. Alckmin perde o comando da Assembleia após 10 anos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1603200502.htm>>.

GUTKOSKI, C. Persistência de Alckmin continua sendo testada. *UOL*, São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://eleicoes.uol.com.br/2006/campanha/biografias/alckmin.jhtm>>.

LOPES, E. e HARNIK, S. PSDB e PFL cantam vitória na Assembléia. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/306359/noticia.htm?sequence=1>>.

MACHADO, R.; ZANINI, F. Covas investe mais em período eleitoral. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 set. 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2309200020.htm>>.

MADEIRA, A. Eleições 2006. Candidatos – Deputado Federal – São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 01 out. 2006. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2006/eleicoes/candidatos-deputado_federal-sp-4580.shtml>.

MAGALHÃES, V. Contraponto: discípulo rebelde. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 dez. 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/142166-painel.shtml>>.

MARREIRO, F.; CHRISTOFOLETTI, L. Oposição comemora com festa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1703200517.htm>>.

MARTINS, A. Covas aposta no PMDB para ter maioria. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/20/brasil/21.html>>.

_____. Aumentam as críticas a Covas dentro do PSDB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/12/brasil/24.html>>.

MARTINS, A.; NARDI, C. M. Marinho admite ceder cargos a deputados. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/15/brasil/27.html>>.

MELLO, F. B.; BOMBIG, J. A.; SEABRA, C. De olho em 2010, Serra dá a Alckmin secretaria em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 jan. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2001200902.htm>>.

MONTORO FILHO, A. F. Governo Covas: trabalhando por São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 dez. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/12/02/opinia0/8.html>>.

MUNARI, C. Com Serra, ex-ministro desiste de candidatura ao governo de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 mar. 2006. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/internacional/2006/03/09/ult27u54326.jhtm>>.

_____. Sem Alckmin e com FHC, PSDB anuncia apoio a Kassab em SP. *UOL*, São Paulo, 7 out. 2008. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/ultnot/reuters/2008/10/07/ult27u68020.jhtm>>.

NARDI, C. M. Apoio a Covas divide o PTB em São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 ago. 1994. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/8/30/caderno_especial/14.html>.

_____. Covas indica secretários da educação, capital e trabalho. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 1994b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/30/brasil/4.html>>.

_____. Secretariado de Covas terá dois ex-colloridos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1994d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/17/brasil/17.html>>.

_____. Covas nomeia último secretário. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 dez. 1994g. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/27/brasil/15.html>>.

_____. 'República de Osasco' cerca pedetista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 nov. 1994h. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/15/caderno_especial/6.html>.

_____. Covas e PMDB querem apoio do PT para eleger presidente da Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/29/brasil/7.html>>.

_____. Eleição da Mesa une PSDB, PPR e PT. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 1995b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/11/brasil/51.html>>.

_____. Partido cresce em São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 jul. 1995c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/7/17/brasil/23.html>>.

_____. PFL vai hoje a Covas pedir mais cargos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 set. 1995d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/27/brasil/35.html>>.

_____. Covas admite desconhecer situação estadual. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 fev. 1995e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/03/brasil/24.html>>.

_____. Líderes conseguem marcar 1ª votação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 set. 1995f. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/02/brasil/7.html>>.

_____. Deputados do PFL pedem a Covas mais poder na área de habitação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 set. 1995g. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/28/brasil/31.html>>.

_____. Pefelista fica com a Cosesp. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 jan. 1995h. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/20/brasil/27.html>>.

_____. Mário Covas descumpre promessas de campanha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 jan. 1995i. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/22/brasil/36.html>>.

NASSIF, L. O papel de Mendonça de Barros. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 nov. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi22119812.htm>>.

NASSIF, M. I. O canto de cisne do PSDB e do DEM. *Carta Maior*, 31 out. 2013. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-canto-de-cisne-do-PSDB-e-do-DEM/4/29400>>.

NATALI, J. B. Alckmin tem maioria assegurada na nova Assembleia Legislativa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2810200270.htm>>.

NAVARRO, S.; MATAIS, A. Embarque 1. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 maio 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0105201001.htm>>.

NERI, E. PT decide levar tucano a seus redutos eleitorais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/04/brasil/46.html>>.

_____. PMDB apóia Covas e pode integrar governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 nov. 1994b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/05/brasil/15.html>>.

_____. Virtual eleito, Covas anuncia reformas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1994c. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/16/caderno_especial/4.html>.

_____. Covas e FHC disputam mesmos nomes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 nov. 1994d. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/15/caderno_especial/4.html>.

_____. Senador 'negocia' com FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 nov. 1994e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/17/brasil/39.html>>.

_____. Bresser deve ficar em S.Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 1994f. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/25/brasil/53.html>>.

_____. Covas vai investigar contratos do PMDB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 nov. 1994g. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/17/brasil/36.html>>.

_____. Futuro secretário afirma que privatização não terá limites. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 1994h. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/07/brasil/4.html>>.

_____. Saúde deve ser próxima escolha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 1994i. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/30/brasil/8.html>>.

_____. PSDB diz que rombo com 'superpacote' atinge R\$ 2 bi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 dez. 1994j. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/08/brasil/4.html>>.

_____. Tucano convida outro empresário para equipe. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 dez. 1994m. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/16/brasil/5.html>>.

_____. Empreiteiro cuidará das obras públicas de S.Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 dez. 1994n. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/24/brasil/4.html>>.

_____. Senado fica com empresário. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 dez. 1994o. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/24/brasil/5.html>>.

_____. Covas diz que enxuga quadros de estatais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 dez. 1994q. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/02/brasil/24.html>>.

_____. PSDB e PT fazem acordo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/25/brasil/41.html>>.

_____. Covas investe R\$ 44 mi em publicidade. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 jun. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/6/26/brasil/30.html>>.

_____. Verba extra não onera Tesouro, diz presidente da Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 jun. 1997c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/6/28/brasil/40.html>>.

_____. Assembleia aprova Orçamento para 98. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 dez. 1997d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc181222.htm>>.

_____. PT e PSB discutirão convite de tucano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 out. 1998b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28109819.htm>>.

_____. PT e PSB discutirão convite de tucano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 out. 1998c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28109819.htm>>.

NERI, E.; FREIRE, V. T. Equipe de Montoro volta ao poder em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/20/brasil/24.html>>.

NERI, E.; MARTINS, A. Tucanos querem cargos para apoiar Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/11/brasil/21.html>>.

NERI, E.; ZORZAN, P. Covas oferece vaga de senador para o PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 abr. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07049807.htm>>.

NERI, E.; VAZ, L.; FREITAS, S. Covas faz reunião com FHC para discutir nomes de seu secretariado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/24/brasil/27.html>>.

NEVES, F. Impasse na Assembleia impede definição sobre orçamento para SP em 2007. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86492.shtml>>.

NUNES, W. Alckmin sofre derrota política na Assembleia. *Jornal do Brasil*, 16 mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/59847/noticia.htm?sequence=1>>.

OLIVEIRA, C.; GALLO, M. B. O acordo de Quércia e Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 2010. Disponível em: <<http://colunistas.ig.com.br/poderonline/2010/11/25/o-acordo-de-quercia-e-alckmin/>>.

PAGNAN, R. Bancada PSDB-PFL cresce 25% em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj0310200641.htm>>.

_____. Assembleia paralisa votações para exigir verbas de Lembo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 nov. 2006b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86444.shtml>>.

PASCOWITCH, J. 1999. Picolé. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jul. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq12079908.htm>>.

QUAGLIO, S. PFL tenta recuperar espaço junto a Covas Governador teve encontro com bancada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 dez. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/12/08/brasil/17.html>>.

_____. Quase metade dos secretários pretende disputar cargo em 98. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jun. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc110631.htm>>.

RODRIGUES, F. A missão de Bornhausen. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 jul. 1996a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/7/25/opiniao/5.html>>.

_____. A ideologia do PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 jul. 1996b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/7/26/opiniao/5.html>>.

_____. Bastidores tucanos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 maio 1996c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/29/opiniao/4.html>>.

RONDON, J. E. Para governador, retaliação ao PFL está descartada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1803200503.htm>>.

ROSSI, C. Peemedebistas querem 'expurgo' de Fleury. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 nov. 1994. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/15/caderno_especial/8.html>.

_____. PSDB adia decisão sobre apoio e quer que PT ajude Covas em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 out. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/10/10/brasil/20.html>>.

RUFFO, G. H. Alckmin anuncia mais cinco secretários para novo mandato. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43975.shtml>>.

SÁ, N. Consciência e faro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 maio 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/28/brasil/36.html>>.

SCHIVARTCHE, F. et al. Kassab assume Prefeitura de SP, promete gestão de continuidade e já sofre pressões. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 abr. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0104200601.htm>>.

SCINOCCA, A. P.; LOPES, E. Como Lula e Serra, Alckmin é derrotado no Legislativo. *O Estado de São Paulo*, 16 mar. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/306354/noticia.htm?sequence=1>>.

SCOLESE, E. ; BOMBIG, J. A. PT e PSDB contam com "máquina" para crescer na reta final em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 02 out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u38907.shtml>>.

SEABRA, C. Alckmin nomeia hoje prefeito de São José para a Habitação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 dez. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2312200409.htm>>.

_____. Gestão deve ter nomes de outros Estados. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 nov. 2004b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0111200422.htm>>.

_____. Secretariado de Serra pode alterar equipe de Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 nov. 2004c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0311200408.htm>>.

- _____. Serra deve dar pasta a engenheiro que trabalhou com FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 nov. 2006b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1711200621.htm>>.
- _____. Serra deve abrigar Goldman, Afif e Pinotti em secretariado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 nov. 2006c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1511200615.htm>>.
- _____. Kassab quer trocar Matarazzo de secretaria. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 nov. 2006d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0411200618.htm>>.
- _____. Graziano é cotado para assumir Meio Ambiente de Serra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 nov. 2006e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1811200623.htm>>.
- _____. Agricultura deve ir para presidente de entidade rural. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2006g. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2111200621.htm>>.
- _____. Serra anuncia hoje secretários da Habitação e do Esporte. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 dez. 2006h. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0612200620.htm>>.
- _____. Sayad é cotado para Secretaria da Cultura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 2006j. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff3011200610.htm>>.
- _____. Montagem de governo Serra deixa aliados insatisfeitos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 nov. 2006l. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2211200623.htm>>.
- _____. PSDB dá carta-branca para Serra escolher o nome do vice. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jun. 2006n. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79866.shtml>>.
- _____. Lembo anuncia receita de R\$ 1 bilhão e afasta risco de déficit. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 nov. 2006o. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u86330.shtml>>.
- _____. Serra deve demitir afilhados de Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 fev. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1302200707.htm>>.
- _____. Serra determina renegociação de contratos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 dez. 2007b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u88138.shtml>>.
- _____. PMDB diz que apóia Kassab porque é o candidato de Serra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2404200802.htm>>.
- _____. Aliados de Kassab cobram fatura de Serra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 nov. 2008b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0511200816.htm>>.
- _____. Serra chama o mesmo grupo que o ajudou 4 anos atrás. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 abr. 2010. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0404201008.htm>>.
- SEABRA, C.; BOMBIG, J. A.; Rebelião na base do PSDB marca convenção de Serra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 jun. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79816.shtml>>.
- SEABRA, C.; GOIS, C. Alckmin apela a prefeitos para garantir votos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1503200515.htm>>.

_____. Alckmin investe sobre base aliada de Lula. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 maio 2005b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405200511.htm>>.

SEABRA, C.; IZIDORO, A. Presidente do PSDB-SP deve assumir Gestão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0512200614.htm>>.

SEABRA, C.; SPINELLI, E. Serra anuncia Mauro Ricardo para Fazenda do Estado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0111200624.htm>>.

_____. Walter Feldman assumirá Esportes na gestão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 dez. 2006b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1512200631.htm>>.

SEABRA, C.; BOMBIG, J. A.; CORSALETTE, C. PSB já é sondado para vice de Serra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 mar. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2403200621.htm>>.

SEABRA, C.; BOMBIG, J. A.; MELLO, F. B. Com Serra e sem bancada, PSDB lança Alckmin em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 jun. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2306200802.htm>>.

SILVA, F. B. Ministro de Collor deve ir para Agricultura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/26/brasil/39.html>>.

SILVEIRA, R. A. PFL dificultará votação de MPs na próxima semana. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jan. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u75042.shtml>>.

SOARES, R. Longo assume Secretaria de Turismo do Estado. *Diário do Grande ABC*, 11 jun. 2005. Disponível em: <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/151204/longo-assume-secretaria-de-turismo-do-estado>>.

SPINELLI, E. Crise do lixo derruba secretário de Serviços. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 dez. 2006b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1512200630.htm>>.

SPINELLI, E.; SEABRA, C. Serra fecha sua equipe "técnica e política". *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0712200620.htm>>.

TAKAHASHI, F. Alfabetização será prioridade em SP, afirma secretária. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2311200628.htm>>.

TOSCANO, C. TRE-SP mantém candidatura à reeleição de Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 ago. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u35537.shtml>>.

TREVISAN, C. Covas volta atrás e anuncia que é candidato à reeleição. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 mar. 1998b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28039802.htm>>.

_____. Secretariado refletirá apoio e reforma. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 out. 1998d. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28109820.htm>>.

_____. Covas tem alta, mas diz que não toma posse dia 1º. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 1998e. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc29129802.htm>>.

_____. Covas confirma nomes dos três primeiros secretários. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jan. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc15019914.htm>>.

_____. Covas anuncia mais quatro secretários. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jan. 1999b. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc21019918.htm>>.

TREVISAN, C.; ANDRADE, P.; GALHARDO, R. Covas toma posse domingo na Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 jan. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc06019918.htm>>.

VASCONCELOS, F. Alekmin gastou mais no fim de governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u85224.shtml>>.

ZANETTI, E. Peemedebistas pedem verbas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/12/brasil/27.html>>.

ZARMATI, G. Graziano demite 15 ligados ao PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 jul. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/7/30/brasil/20.html>>.

ZORZAN, P. Secretariado é arma para conquistar PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 mar. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc28039809.htm>>.

Sem autoria

A CONTURBADA aliança entre PSDB e DEM. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 set. 2008. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/especiais/a-conturbada-alianca-entre-psdb-e-dem,31220.htm>>.

A VER navios. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 fev. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/17/brasil/1.html>>.

AGENTE paulista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 mar. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc060301.htm>>.

AINDA é pouco. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2111200401.htm>>.

ALCKMIN AMPLIA recursos para base eleitoral. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 nov. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u38667.shtml>>.

ALCKMIN ANUNCIA MINISTROS de FHC para seu secretariado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44087.shtml>>.

ALCKMIN ANUNCIA QUE até abril deixará governo de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 jan. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u75004.shtml>>.

ALCKMIN DEVE ANUNCIAR nomes ligados a FHC. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43955.shtml>>.

ALCKMIN INDICA Arnaldo Madeira para Casa Civil com superpoderes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43605.shtml>>.

ALCKMIN SÓ ANUNCIARÁ novo secretariado após o Natal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 dez. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u43465.shtml>>.

ALCKMIN TENTA derrubar leis aprovadas em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 fev. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0202200525.htm>>.

ALCKMIN VAI MUDAR 1º escalão em dezembro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u41875.shtml>>.

ALÉM de gênero. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/17/painel/4.html>>.

ALIADOS de Covas obstruem votações em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 set. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/01/brasil/40.html>>.

ANÍBAL vai para a Ciência e Tecnologia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jan. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc27019917.htm>>.

ASSEMBLÉIA: Rodrigo Garcia afirma que irá apoiar candidato tucano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 fev. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1502200717.htm>>.

ASSEMBLÉIA DE SP DEVE mudar votação de leis. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 mar. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2603200112.htm>>.

ASSEMBLÉIA DERRUBA cinco vetos de Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 fev. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/16/brasil/41.html>>.

ASSEMBLÉIA DEVE aprovar gasto extra de R\$ 1,67 bi, 2007. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 dez. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2012200718.htm>>.

ASSEMBLÉIA TOMA posse e elege presidente. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 mar. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/14/brasil/47.html>>.

AVISO prévio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 abr. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc04049801.htm>>.

BANDEIRA. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2011200601.htm>>.

BASE de lançamento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 jan. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc090101.htm>>.

BASE de Serra quer encurtar debate na Casa. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 abr. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1204200708.htm>>.

BLOQUEIO espúrio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 set. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/04/opiniao/2.html>>.

BOLA nas costas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 mar. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc080301.htm>>.

BOMBA-RELÓGIO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/18/brasil/1.html>>.

BUAIZ DEFENDE permanência de Irma. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 fev. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/11/brasil/23.html>>.

CANAL direto. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/28/brasil/2.html>>.

CARGO é cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/07/brasil/1.html>>.

CATÓLICO, governador exhibe perfil pragmático. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 mar. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1503200612.htm>>.

CHIADEIRA. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/05/brasil/2.html>>.

CHIADEIRA geral. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/24/brasil/2.html>>.

CHORO E RANGER de dentes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/16/brasil/2.html>>.

CLAUDIA COSTIN DEIXA governo e Alckmin cede Cultura ao PPS. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 maio 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0405200517.htm>>.

COM 88% dos votos, Quéricia derrota Rossi no pleito. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 dez. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1412200911.htm>>.

COMO será. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/24/brasil/2.html>>.

CONFIRMAÇÃO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/15/brasil/2.html>>.

CONHEÇA os novos secretários de Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 abr. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc09049813.htm>>.

CONSTRUINDO o futuro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1501200501.htm>>.

CONTA de chegada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2111200401.htm>>.

CORTE e costura. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/25/brasil/1.html>>.

COVAS AFIRMA não se preocupar com PFL. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jun. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc210609.htm>>.

COVAS DÁ SECRETARIA de Esportes para o PTB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 dez. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/19/brasil/35.html>>.

COVAS DEVE PARCELAR salários e demitir. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 jan. 1995. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/01/caderno_especial/19.html>.

COVAS DIZ QUE Estado está pior do que pensava. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/29/brasil/41.html>>.

DANÇA das cadeiras, 1994. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/19/brasil/2.html>>.

DATA só muda com alteração constitucional. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 fev. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2502200712.htm>>.

DE OLHO na sucessão de Lula, Alckmin mudará o secretariado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.dci.com.br/politica/de-olho-na-sucessao-de-lula,-alckmin-mudara-o-secretariado-id42936.html>>.

DEPOIS de 5 anos, Assembleia paulista volta a instalar CPI. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1411200613.htm>>.

DEPUTADA do PV deve assumir Assistência Social. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 maio 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2605200909.htm>>.

DEPUTADO do PMDB anuncia secretaria Ramalho ocuparia pasta de Habitação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 dez. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/12/04/brasil/35.html>>.

DEPUTADOS do PTB repudiam apoio a Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 set. 1994. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/9/01/caderno_especial/16.html>

DISPUTA NO NINHO 1. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 abr. 1997. Disponível em: <Painel <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc010401.htm>>.

DOIS em um. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 maio 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405200501.htm>>.

ELEITO diz que não desfalcará equipe de Kassab para compor seu secretariado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj0210200661.htm>>.

ENTRE AMIGOS. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 2007. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1101200701.htm>>.

ENTRE OS CARGOS mais cobiçados, as secretarias de Transportes e de Habitação e a presidência da Nossa Caixa estão indefinidas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2511200609.htm>>.

ENTRELINHAS. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 dez. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq191208.htm>>.

ENVIADO especial 1. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 15 mar. 2005. Disponível em : <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1503200501.htm>>.

ERA UMA vez. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/08/brasil/2.html>>.

ESCANTEIO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/25/brasil/1.html>>.

ESPÓLIO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 8 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/08/brasil/2.html>>.

ESQUENTANDO os motores. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/17/brasil/2.html>>.

ESTADO e capital. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 maio 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2805200901.htm>>.

ESTREITANDO relações. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/18/brasil/1.html>>.

EX-SECRETÁRIO DE COVAS preside Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 mar. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/16/brasil/34.html>>.

FOME demais. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/14/brasil/2.html>>.

GABRIEL CHALITA SUBSTITUI Rose Neubauer na Secretaria da Educação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 abril 2002. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff0904200213.htm>.

GOVERNADOR DE SP NÃO terá maioria Assembleia terá renovação de 50%. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 out. 1994. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/11/caderno_especial/12.html p. 32>.

HEADHUNTER 2. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 dez. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2412200601.htm>>.

HORA da decisão. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/14/brasil/2.html>>.

INVESTIMENTO futuro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 mar. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc190301.htm>>.

JOÃO BATISTA DE ANDRADE OCUPARÁ Secretaria da Cultura de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 4 maio 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u68760.shtml>>.

LADO A LADO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/16/brasil/2.html>>.

LONGO prazo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 maio 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1405200501.htm>>.

LUGAR ocupado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/17/brasil/2.html>>.

MACRIS É ELEITO presidente em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 mar. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/campinas/cm16039917.htm>>.

MAIORIA garantida. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 fev. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc170201.htm>>.

MÉTODO tucano. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/23/brasil/1.html>>.

MONTANHA-RUSSA. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jan. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ilustrad/fq12019906.htm>>.

NAMORO sincronizado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/28/brasil/2.html>>.

"NÃO ENTENDI", diz Cabrera. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 jun. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/6/03/brasil/4.html>>.

NEM TODO mundo tem coragem de fazer reformas, diz Lula. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jul. 2003. Disponível em: <http://www.otrabuco.com.br/lermais_materias.php?cd_materias=5361>.

NOVOS secretários assumem. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 jan. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2301200220.htm>>.

O REVÊS de Alckmin. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 mar. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1603200501.htm>>.

O TEMPO urge. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/30/brasil/1.html>>.

OS COTADOS, 2006 18 de novembro de 2006
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1811200624.htm>

OUTROS planos. *Folha de São Paulo*, São Paulo 16 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/16/brasil/2.html>>.

PARIDADE, 1994 15 de dezembro de 1994 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/15/brasil/2.html>

PARTIDOS lançam candidatos ao governo de São Paulo, 2006 24/06/2006 - 08h21 da Folha Online
<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u79794.shtml>

PDT volta a ter deputado em São Paulo, 1995 *Folha de São Paulo*, São Paulo 6 de dezembro de 1995
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/06/brasil/27.html>

PEFELISTAS RESISTEM a repetir aliança com PSDB em SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 mar. 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/3/11/brasil/15.html>>.

PEFELISTAS VÃO perder cargos em São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 maio 1996. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/5/25/brasil/8.html>>.

PFL paulista reclama atenção de Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jun. 1997. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc240609.htm>>.

PIVA recusa convite para ser secretário de Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/22/brasil/9.html>>.

PMDB ATRIBUI aliança com Kassab a apoio a Serra. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/corrída/cr2404200802.htm>>.

PMDB CRITICA ações do governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 12 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/12/brasil/25.html>>.

POR UM dia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/30/brasil/2.html>>.

PORTAS fechadas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/30/brasil/1.html>>.

PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA de São Paulo defende interação. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 mar. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc16039911.htm>>.

PRESIDENTE DO PFL de São Paulo pode assumir secretaria de Alckmin, 2002. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 2002. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1101200210.htm>.

PRIORIDADE federal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/16/brasil/1.html>>.

PRIVATIZAÇÃO deve dominar trabalhos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 ago. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/01/brasil/6.html>>.

PROBLEMA crescente. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/25/brasil/1.html>>.

PRONTIDÃO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2211200601.htm>>.

PSDB FAZ debate com pré-candidatos à sucessão estadual de São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 fev. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u75679.shtml>>.

PT DESCARTA participar do governo Covas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 nov. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc30119809.htm>>.

PT RECUA e deve fechar um acordo com PSDB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2101200320.htm>>.

QUALQUER negócio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2111200401.htm>>.

QUATRO assumem secretarias no governo de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 jan. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2301200214.htm>>.

QUEM leva. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/09/brasil/1.html>>.

QUÉRCIA defende Serra em 2010, após o PMDB flertar com Aécio. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 abr. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2504200813.htm>>.

QUERIDO Papai Noel e Direito autoral. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1811200401.htm>>.

REAÇÃO imediata. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 31 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/31/brasil/2.html>>.

RECLAMAÇÃO de Genoíno não tem base democrática, diz líder petista. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 jan. 2005. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0501200503.htm>>.

REPARTIÇÃO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 05 JAN. 1995. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/05/brasil/2.html>.

REVOADA tucana. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 mar. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0703200101.htm>>.

SECRETARIADO está indefinido. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 jan. 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc01019911.htm>>.

SECRETÁRIO AFIRMA que demissão é irreversível. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/9/19/brasil/35.html>>.

SECRETÁRIO DA FAZENDA DEIXA o cargo na próxima semana. *UOL*, sem data. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/debate/1290/regiao/regiao14.htm>>.

SECRETÁRIO DE COVAS deixa cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 nov. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc18119818.htm>>.

SECRETÁRIO DE GOVERNO de Alckmin pede afastamento do cargo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 9 jan. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0901200214.htm>>.

SECRETÁRIOS DIVERGEM sobre entregar cargos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 mar. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0703200129.htm>>.

SECRETÁRIOS PODEM sair em dezembro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 22 set. 2001. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2209200112.htm>>.

SEGUNDA classe. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/16/brasil/2.html>>.

SEGUNDO TURNO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 07 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/07/brasil/1.html>>.

SEM CHANCE. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 20 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2011200601.htm>>.

SEM CONSULTA. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/11/brasil/2.html>>.

SERRA ACOMPANHA cerimônia de posse dos secretários de SP. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 3 jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u44373.shtml>>.

SERRA E PAULO RENATO CULPAM base aliada. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 nov. 1998. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc24119817.htm>>.

SERRA NÃO mudará presidente da Febem. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2511200609.htm>>.

SERVIDORES são cadastrados. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/24/brasil/53.html>>.

SP VAI privatizar empresa de energia por ao menos R\$ 756 mi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 maio 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u107974.shtml>>.

STF deve vetar criação de cargos, diz advogado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 fev. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/17/brasil/9.html>>.

SURTO endêmico. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 nov. 2004. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2111200401.htm>>.

TIROTEIO. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 nov. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/11/16/brasil/2.html>>.

TOM ameno. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 16 dez. 1994. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/12/16/brasil/2.html>>.

TUCANO tenta atrair na Assembleia aliados do governo Lula para isolar PT em São Paulo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 nov. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1311200610.htm>>.

TUCANOS FAZEM críticas duras ao governo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 mar. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/10/brasil/11.html>>.

TUCANOS PEDEM apoio na Assembleia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 maio 2 1999. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff27059902.htm>>.

TURISTA acidental. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 dez. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/12/05/brasil/2.html>>.

VICE DE ALCKMIN quer manter chapa com PSDB. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 10 jan. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u75029.shtml>>.

VICE DOS SONHOS. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 5 fev. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u75617.shtml>>.

VICENTINHO aceita convite. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 jan. 1995. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/1/11/brasil/24.html>>.

VINHOLI ASSUME secretaria do Trabalho de São Paulo, *São Paulo*, 16 mar. 2007. Disponível em: <http://contaggio.com.br/geraldovinholi/exibemateria.php?noticia_id=1128>.

ANEXO 1 – RELAÇÃO DE SECRETÁRIOS DOS GABINETES PAULISTAS

No.	Sec.	Sec.	Período
1	ALBERTO GOLDMAN	CIENCIA, TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	01/2007 a 01/2009
2	ALBERTO JOSE MACEDO FILHO	AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	04/2006 a 12/2006
3	Alexandre Augusto de Faria Machado	COMUNICACAO	01/1995 a 09/1995
4	ALEXANDRE DE MORAES	JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	01/2002 a 12/2002
			01/2003 a 05/2005
5	ALMINO MONTEIRO ALVARES AFFONSO	RELAcoes INSTITUCIONAIS	04/2010 a 12/2010
6	ALOYSIO NUNES FERREIRA FILHO	CASA CIVIL	01/2007 a
7	ANDRE FRANCO MONTORO FILHO	ECONOMIA E PLANEJAMENTO	01/1995 a 02/1999
			02/1999 a 02/2002
8	ANDREA SANDRO CALABI	ECONOMIA E PLANEJAMENTO	01/2003 a 02/2005
9	ANGELO ANDREA MATARAZZO	ENERGIA	01/1998 a 08/1998
		CULTURA	05/2010 a 12/2010
10	ANTONIO CABRERA MANO FILHO	AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	01/1995 a 07/1996
11	ANTONIO CARLOS DE MENDES THAME	RECURSOS HIDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS	02/1999 a 01/2002
12	ANTONIO DE ALCANTARA MACHADO RUDGE	JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	04/2006 a 12/2006
13	ANTONIO DUARTE NOGUEIRA JUNIOR	HABITACAO	01/1995 a 05/1996
		AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	01/2003 a 06/2006
14	ANTONIO FERREIRA PINTO	ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	06/2006 a 01/2007
			01/2007 a 03/2009
		SEGURANCA PUBLICA	03/2009 a 01/2011
15	ANTONIO IGNACIO ANGARITA FERREIRA DA SILVA	GOVERNO E GESTAO ESTRATEGICA	01/1995 a 02/1999
			02/1999 a 01/2002
		CULTURA	04/1998 a 02/1999
16	ANTONIO RUBENS COSTA DE LARA	CASA CIVIL	01/2002 a
			04/2006 a
17	ARNALDO DE ABREU MADEIRA	CASA CIVIL	01/2003 a
		GOVERNO E GESTAO ESTRATEGICA	01/2003 a
18	BARJAS NEGRI	HABITACAO	01/2003 a 05/2004
19	BELISARIO DOS SANTOS JUNIOR	JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	01/1995 a 02/1999
			02/1999 a 07/2000
		ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	01/1995 a 07/1995
21	CARLOS ALBERTO VOGT	ENSINO SUPERIOR	08/2007 a
22	CELSO CARLOS DE CAMARGO	CASA MILITAR	04/2004 a 03/2006
23	CLAUDIA MARIA COSTIN	CULTURA	01/2003 a 05/2005
24	CLAUDIO DE SENNA FREDERICO	TRANSPORTES METROPOLITANOS	01/1995 a 02/1999

			02/1999 a 08/2001
26	CLAURY SANTOS ALVES DA SILVA	JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	01/2007 a 04/2010
27	DALMO DO VALLE NOGUEIRA FILHO	GOVERNO E GESTAO ESTRATEGICA	01/2002 a
28	DARIO RAIS LOPES	TRANSPORTES	01/2003 a 01/2007
29	DAVID ZYLBERSZTAJN	ENERGIA	01/1995 a 01/1998
30	DILMA SELI PENA	ENERGIA, RECURSOS HIDRICOS E SANEAMENTO	01/2007 a 01/2011
31	DIMAS EDUARDO RAMALHO	HABITACAO	12/1996 a 07/1998
32	EDSOM ORTEGA MARQUES	ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	12/1999 a 04/2001
33	EDSON LUIZ VISMONA	JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	07/2000 a 01/2002
34	EDUARDO REFINETTI GUARDIA	FAZENDA	01/2003 a 01/2006
35	EMANUEL FERNANDES	HABITACAO	01/2005 a 03/2006
36	EMERSON KAPAZ	CIENCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	01/1995 a 04/1998
37	EUNICE APARECIDA DE JESUS PRUDENTE	JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	04/2006 a 12/2006
38	FABIO JOSE FELDMANN	MEIO AMBIENTE	01/1995 a 04/1998
39	FATIMA RAMOS DUTRA	CASA MILITAR	03/2006 a 12/2006
40	FERNANDO CARVALHO BRAGA	ECONOMIA E PLANEJAMENTO	04/2006 a 12/2006
41	FERNANDO GOMES CARMONA	ADMINISTRACAO E MODERNIZACAO DO SERVICO PUBLICO	06/1995 a 02/1999
42	FERNANDO LONGO	TURISMO	06/2005 a
43	FERNANDO MAIDA DALL'ACQUA	FAZENDA	01/2001 a 01/2003
44	FERNANDO VASCO LECA DO NASCIMENTO	CASA CIVIL	04/1998 a
		EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	03/2002 a 01/2003
45	FLAVIO FAVA DE MORAES	CIENCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	04/1998 a 02/1999
46	FRANCISCO GRAZIANO NETO	AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	07/1996 a 04/1998
		MEIO AMBIENTE	01/2007 a 06/2010
47	FRANCISCO PRADO DE OLIVEIRA RIBEIRO	HABITACAO	07/1998 a 02/1999
		EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	02/1999 a 12/2002
			01/2003 a 07/2005
48	FRANCISCO VIDAL LUNA	ECONOMIA E PLANEJAMENTO	01/2007 a 01/2011
49	GABRIEL BENEDITO ISSAAC CHALITA	JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	10/2001 a 07/2002
		EDUCACAO	04/2002 a 01/2003
			01/2003 a 03/2006
50	GERALDO JOSE RODRIGUES ALCKMIN FILHO	DESENVOLVIMENTO	01/2009 a 03/2010
51	GUILHERME AFIF DOMINGOS	EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	01/2007 a 04/2010
52	HEDIO SILVA JUNIOR	JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	05/2005 a 03/2006
53	HUBERT ALQUERES	COMUNICACAO	01/2007 a 09/2007
54	HUGO VINICIUS SCHERER MARQUES DA ROSA	RECURSOS HIDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS	01/1995 a 11/1998
		HABITACAO	05/1996 a 12/1996
55	ISRAEL ZEKER	ESPORTES E TURISMO	08/1996 a 12/1997
56	JACQUES MARCOVITCH	ECONOMIA E PLANEJAMENTO	02/2002 a 12/2002

57	JOAO BATISTA DE ANDRADE	CULTURA	05/2005 a 12/2006
58	JOAO BENEDICTO DE AZEVEDO MARQUES	ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	07/1995 a 02/1999 02/1999 a 12/1999
59	JOAO CARLOS CAMEZ	CASA CIVIL	06/2000 a 01/2002
60	JOAO CARLOS DE SOUZA MEIRELLES	AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	04/1998 a 02/1999 02/1999 a 07/2002
		CIENCIA, TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TURISMO	01/2003 a 03/2006
61	JOAO DE ALMEIDA SAMPAIO FILHO	AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	01/2007 a 12/2011
62	JOAO MARCELO FIOREZI GONCALVES	ESPORTES E TURISMO	12/1995 a 08/1996
63	JOAO MELAO NETO	COMUNICAÇÃO	01/2003 a
64	JOAO SAYAD	CULTURA	01/2007 a 05/2010
65	JOSE AFONSO DA SILVA	SEGURANCA PUBLICA	01/1995 a 02/1999
66	JOSE ANIBAL PERES DE PONTES	CIENCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	02/1999 a 06/2001
67	JOSE ARISTODEMO PINOTTI	ENSINO SUPERIOR	01/2007 a 08/2007
68	JOSE BENEDITO PEREIRA FERNANDES	ESPORTE, LAZER E TURISMO	05/2010 a 01/2011
69	JOSE CARLOS TONIN	ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	08/2010 a 01/2011
70	JOSE DA SILVA GUEDES	SAUDE	01/1995 a 02/1999 02/1999 a 01/2003
71	JOSE GOLDEMBERG	MEIO AMBIENTE	01/2002 a 01/2003 01/2003 a 12/2006
72	JOSE HENRIQUE REIS LOBO	RELACOES INSTITUCIONAIS	01/2007 a 04/2010
73	JOSE LUIZ PORTELLA PEREIRA	TRANSPORTES METROPOLITANOS	01/2007 a 12/2010
74	JOSE LUIZ RICCA	EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	04/1998 a 02/1999
75	JOSE RICARDO ALVARENGA TRIPOLI	MEIO AMBIENTE	02/1999 a 01/2002
76	JURANDIR FERNANDO RIBEIRO FERNANDES	TRANSPORTES METROPOLITANOS	08/2001 a 01/2003 01/2003 a 12/2006
77	JUSCELINO CARDOSO DE SA	CASA CIVIL	02/1999 a 06/2000
78	LAIR ALBERTO SOARES KRAHENBUHL	HABITACAO	01/2007 a 01/2011
79	LARS SCHMIDT GRAEL	JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	01/2003 a 03/2006
80	LINAMARA RIZZO BATTISTELLA	DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIENCIA	03/2008 a 12/2010
81	LOURIVAL COSTA RAMOS	CASA MILITAR	01/1995 a 04/1998
82	LOURIVAL GOMES	ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	03/2009 a 01/2011
83	LOURIVAL CARMO MÔNACO	AGRICULTURA E ABASTECIMENTO	07/2002 a 01/2003
84	LUCIANA DE TOLEDO TEMER LULIA	JUVENTUDE, ESPORTE E LAZER	07/2002 a 01/2003
85	LUCIANO SANTOS TAVARES DE ALMEIDA	DESENVOLVIMENTO	05/2010 a 12/2010
86	LUIZ ANTONIO GUIMARAES MARREY	JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	01/2007 a 04/2010
		CASA CIVIL	04/2010 a
87	LUIZ CARLOS DELBEN LEITE	ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	05/2010 a 08/2010
88	LUIZ CARLOS FRAYSE DAVID	TRANSPORTES	07/2002 a 01/2003
89	LUIZ MASSAO KITA	CASA MILITAR	05/2008 a 12/2010

90	LUIZ ROBERTO BARRADAS BARATA	SAUDE	01/2003 a 12/2006
			01/2007 a 07/2010
91	LUIZ SALGADO RIBEIRO	COMUNICACAO	10/2001 a 01/2003
			07/2003 a
92	LUIZ TACCA JUNIOR	FAZENDA	01/2006 a 12/2006
93	MARCIO ANTONIO BUENO	HABITACAO	04/2006 a 01/2007
94	MARCO VINICIO PETRELLUZZI	SEGURANCA PUBLICA	02/1999 a 01/2002
95	MARCOS ANTONIO MONTEIRO	GESTAO PUBLICA	05/2010 a 12/2010
96	MARCOS ARBAITMAN	ESPORTES E TURISMO	12/1997 a 02/1999
			02/1999 a 10/2001
97	MARCOS RIBEIRO MENDONCA	CULTURA	01/1995 a 04/1998
			02/1999 a 01/2003
98	MARIA HELENA GUIMARAES DE CASTRO	ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	01/2003 a 03/2006
		CIENCIA, TECNOLOGIA, DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	04/2006 a 12/2006
		EDUCACAO	07/2007 a 04/2009
99	MARIA LUCIA MARCONDES CARVALHO VASCONCELOS	EDUCACAO	04/2006 a 01/2007
			01/2007 a 07/2007
101	MARTA TERESINHA GODINHO	CRIANCA, FAMILIA E BEM-ESTAR SOCIAL	01/1995 a 12/1995
		ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	02/1999 a 12/1999
102	MARTUS ANTONIO RODRIGUES TAVARES	ECONOMIA E PLANEJAMENTO	02/2005 a 03/2006
103	MAURO BRAGATO	HABITACAO	05/2004 a 01/2005
104	MAURO GUILHERME JARDIM ARCE	ENERGIA	02/1999 a 01/2003
			01/2003 a 12/2006
		RECURSOS HIDRICOS, SANEAMENTO E OBRAS	01/2003 a 12/2006
		TRANSPORTES	01/2007 a 01/2011
105	MAURO RICARDO MACHADO COSTA	FAZENDA	01/2007 a 01/2011
106	MICHAEL PAUL ZEITLIN	TRANSPORTES	07/1997 a 02/1999
			02/1999 a 07/2002
107	MIGUEL CALDERARO GIACOMINI	HABITACAO	04/1998 a 07/1998
108	MIGUEL LIBORIO CAVALCANTE NETO	CASA MILITAR	01/2007 a 05/2008
109	MIGUEL REALE JUNIOR	ADMINISTRACAO E MODERNIZACAO DO SERVICO PUBLICO	01/1995 a 06/1995
110	NAGASHI FURUKAWA	ADMINISTRACAO PENITENCIARIA	12/1999 a 01/2003
			01/2003 a 05/2006
111	NELSON GUIMARAES PROENCA	ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	04/2001 a 01/2003
112	NILSON FERRAZ PASCHOA	SAUDE	07/2010 a 01/2011
113	OLAVO SANT ANNA FILHO	CASA MILITAR	04/1998 a 02/1999
			02/1999 a 09/2001
114	OSWALDO MARTINS DE OLIVEIRA FILHO	ASSESSOR ESPECIAL DO GOVERNADOR	02/1999 a 10/2001
115	PATRICIA RIBAS REIS GUEDES	Secretaria de Comunicação	03/2006 a 12/2006
116	PAULO RENATO COSTA SOUZA	EDUCACAO	04/2009 a 12/2010
117	PEDRO RUBEZ JEHA	EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	05/2010 a 01/2011

118	PEDRO UBIRATAN ESCOREL DE AZEVEDO	MEIO AMBIENTE	06/2010 a 01/2011
119	PLINIO HASSMANN	TRANSPORTES	01/1995 a 07/1997
120	RICARDO DIAS LEME	JUSTICA E DEFESA DA CIDADANIA	05/2010 a 12/2010
121	RITA DE CASSIA TRINCA PASSOS	ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	06/2009 a 04/2010
122	ROBERTO ALLEGRETTI	CASA MILITAR	09/2001 a 01/2003
			01/2003 a 04/2004
123	ROBSON RIEDEL MARINHO	CASA CIVIL	01/1995 a
124	ROGERIO FERREIRA	COMUNICACAO	03/2004 a 03/2006
125	ROGERIO PINTO COELHO AMATO	ASSISTENCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	04/2006 a 01/2007
			01/2007 a 06/2009
126	RONALDO AUGUSTO BRETAS MARZAGAO	SEGURANCA PUBLICA	01/2007 a 03/2009
127	RUY MARTINS ALTENFELDER SILVA	CIENCIA, TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO	06/2001 a 01/2003
128	SAULO DE CASTRO ABREU FILHO	SEGURANCA PUBLICA	01/2002 a 01/2003
			01/2003 a 12/2006
129	SERGIO BARBOUR	ESPORTES E TURISMO	01/1995 a 01/1995
130	Sérgio Silbel Soares Reis		07/1997 a
131	SIDNEY ESTANISLAU BERALDO	GESTAO PUBLICA	01/2007 a 03/2010
132	STELA GOLDENSTEIN	MEIO AMBIENTE	04/1998 a 02/1999
133	TERESA ROSERLEY NEUBAUER DA SILVA	EDUCACAO	01/1995 a 02/1999
			02/1999 a 04/2002
134	WALTER BARELLI	EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	01/1995 a 04/1998
			02/1999 a 03/2002
135	WALTER CAVEANHA	EMPREGO E RELACOES DO TRABALHO	07/2005 a 01/2007
136	WALTER MEYER FELDMAN	CASA CIVIL	04/1997 a 04/1998
137	YOSHIAKI NAKANO	FAZENDA	01/1995 a 01/1999
			02/1999 a 01/2001

ANEXO 2 – PERFIL PARTIDÁRIO DOS GABINETES FEDERAIS

Reprodução da Tabela elaborada por Amorim Neto (2007:134), com perfil partidário dos gabinetes formados na esfera federal (de 1985 a 2006)²⁷⁷.

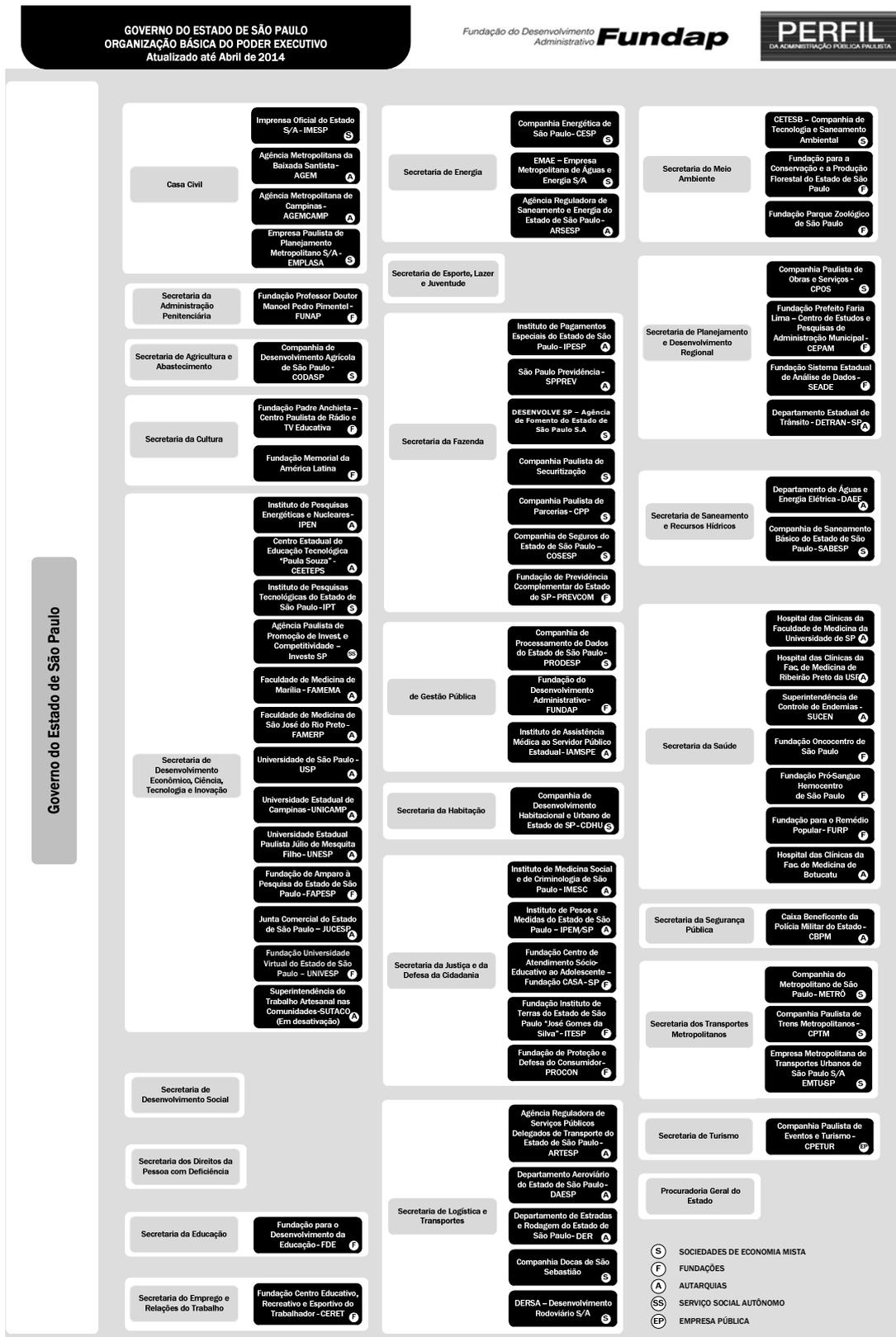
Gabinetes de Ministros (1985-2010)

Governador e Gabinete	Período do Gabinete	Partidos Representados no Gabinete	% de Secretários sem filiação partidária	Tamanho Nominal do Gabinete – (% de cadeiras)	Taxa de Coalescência
Sarney 1	Mar/85-fev/86	PMDB-PFL-PTB-PDS	18,0	93,5	0,66
Sarney 2	Fev/86-mar/90	PMDB-PFL	14,0	69,3	0,64
Collor 1	Mar/90-out/90	PMDB-PFL-PRN	60,0	50,3	0,40
Collor 2	Out/90-jan/92	PFL-PDS-PRN	60,0	29,6	04,0
Collor 3	Jan/92-abr/92	PFL-PDS	60,0	26,2	0,30
Collor 4	Abr/92-out/92	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	45,0	43,7	0,46
Itamar 1	Out/92-jan/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	20,0	61,6	0,62
Itamar 2	Jan/93-mai/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	38,0	67,4	0,59
Itamar 3	Ai/93-set/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	38,0	53,3	0,51
Itamar 4	Set/93-jan/94	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	52,0	58,6	0,48
Itamar 5	Jan/94-jan/95	PMDB-PFL-PSDB-PP	76,0	55,3	0,22
FHC I – 1	Jan/95-abr/96	PSDB-PMDB-PFL-PTB	32,0	56,3	0,57
FHC I – 2	Abr/96-dez/98	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	32,0	76,6	0,60,
FHC II – 1	Jan/99-mar/99	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	23,8	74,3	0,70
FHC II – 2	Mar/99-out/01	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	37,5	68,2	0,59
FHC II – 3	Out/01-mar/02	PSDB-PMDB-PFL-PPB	31,6	62,0	0,68
FHC II – 4	Mar/02-dez/02	PSDB-PMDB-PPB	63,2	45,1	0,37
Lula I – 1	Jan/03-jan/04	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	17,2	49,3	0,64
Lula I – 2	Abr/04-jul/05	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	14,3	62,0	0,51
Lula I – 3	Jun/05-ago/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	15,1	59,8	0,56
Lula I – 4	Ago/05-set/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	19,3	69,0	0,55
Lula I – 5	Set/05-abr/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	19,3	69,0	0,52
Lula I – 6	Abr/06-dez/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	22,5	59,4	0,52

Extraído de: Amorim Neto (2007).

²⁷⁷ Somente invertemos a sequência e uniformizamos a nomenclatura das colunas, para facilitar comparação com os casos estaduais.

ANEXO 3 – ORGANIZAÇÃO BÁSICA DO PODER EXECUTIVO



**ANEXO 4 – COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO
(COVAS I)**

Comissão de Elaboração do Programa	Bolivar Lamounier J.A. Guillon de Albuquerque Miguel Kozma	Dalmo Nogueira Filho Mário Eduardo Garcia Miguel Reale Jr.	Esdras Borges Costa L.C. Bresser Pereira Francisco Graziano
Grupos Setoriais	Coordenadores		
Abastecimento	Guilherme Silva Dias	Luiz Carlos David	Sérgio Lazzarini
Agricultura	Luiz Antonio Pinazza	Luiz Fernando Pimenta	Nelson Martin
C&T/Universidade	Einar Koch	Gerson Ferreira Filho	Milton Campanario
Cod. Defesa Contr	Edson Luiz Vismona	Luis Olavo Baptista	Rubens Naves
Comunicação	Fernando Pacheco Jordão	Luis Roberto Grotera	Samir Meserami
Cultura	Gianfrancesco Guarnieri	Ivan Isola	Jorge Cunha Lima
Defesa Civil	Francisco Alves	Hippolito Pinto de Souza	Roberto Mazagão
Des. Regional	Barjas Negri	Edgard Antonio Pereira	Gilda Collet Bruna
Economia	Carlos Antonio Luque	Joaquim Eloy C. Toledo	Yoshiaki Nakano
Educação	Gilda Portugal Gouveia	Hubert Alqueires	Rose Neubauer
Energia	David Zylbersztajn	Ericson de Paula	Pedro Jens
Esp./Tur/Lazer	Antonio Rudge	Luis Renato Ignarra	Sérgio Barbour
Finanças	André F. Montoro Filho	Henrique Fingermann	Vladimir Rioli
Habitação	Antonio G.C.Miranda	Roberto Capuano	Sami Bussab
Indústria/Comércio	Andrea Calabi	Emerson Kapaz	Ricardo Alves Lima
Informatização	Egydio Bianchi	Paulo Feldmann	Pietro Biselli
Justiça	Antonio Zacharias Toron	Belizário Santos Jr.	Ranulfo Mello Freire
Meio Ambiente	Antonio Carlos de Macedo	Antonio Carlos A. de Oliveira	José Pedro O. Costa
Organização e Gestão	Gustavo Sá e Silva	Hélio Mattar	Eunice Durham
Promoção Social	Carlos Alfredo Queiroz	Marta Godinho	Waldemar Chubaci
Rel. Intergov/Internac	Florisia Vierucci	Maria Tereza Sadek	Ruben Keinert
Saneamento	Antonio Marsiglia Netto	Nelson Nucci	Waldemar Casadei
Saúde	Carmem C.C. Lavras	José Carlos Guedes	Nelson Proença
Segurança	Antonio Carlos C. Machado	Benedito Chieradia Neto	José Vicente da Silva Filho
Trabalho/Emprego	Antonio Funari Filho	Dirceu Huertas	Ricardo Ariani
Transportes	Hermano Cintra	Luiz Célio Bottura	Márcio Junqueira
Grupos Ad Hoc	Coordenadores		
Criatividade	Cláudio S. Frederico	Luiz Sérgio M. Machado	Vânia Santana
Estado/Empresa	Pedro Piva <i>J.Mindlin/C.Lafer</i>	Pedro Wastein	Edson Musa
Estado/Municípios	Adilson Dallari		
Estado/Universidade	Maria Hermínia	Fava	José Martins Filho
Grupo Jurídico	José Afonso da Silva Elival Ramos	Fábio Lilla Alvaro Malheiros	Laércio Betiol
Mulher	Laia		

**ANEXO 5 – COMISSÃO DE ELABORAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNO
(COVAS II)**

Comissão de Elaboração do Programa	Marco Vinicio <i>J.A. Guillon de Albuquerque</i> Miguel Kozma	Dalmo Nogueira Filho Mário Eduardo Garcia <i>Miguel Reale Jr.</i>	Esdras Borges Costa Bene <i>Gustavo</i>
---	---	---	---

Grupos Setoriais	Coordenadores		
	Repr Secr	Int	Ext
Adm. Penitenciária	José Oswaldo	Oscar Vieira	Feres Sabino
Agricultura	Antonio Carlos de Macedo	Nelson Martin	Nathan
C&T/Universidade	Milton Campanário	Isaias Raw	Brito Cruz
Cultura	Neide Hahn	Ivan Isola	PM Rocha
Des. Urbano	Gilda Collet Bruna	Plínio Pimenta	Tadeu Mazano
Des. Econômico	Carlos Antonio Luque	Daniel Marum	Joaquim Eloy C. Toledo
Educação	Hubert Alqueires	Luiz Roberto Dante	M. Alice Setubal
Energia	Mauro Arce	Pedro Jens	Rui Althenfelder
Esp./Tur/Lazer	Samuel Szwarc	AC Agune	Amaury Passos
Finanças	Fernando Dall'Acqua	Henrique Fingeremann	Fernando Braga
Habitação	José Carlos Constantino	Lúcio Machado	Roberto Capuano
Gov. Eletrônico	Roberto Agune	Nelson P. Freire	
Justiça	Edson Vismona	Rubens Naves	Luis Olavo Baptista
Meio Ambiente	Vera Bononi	Gerson Ferreira Fº	Mario Mantovani
Organização e Gestão	Paulo Bressan	Saulo C. Abreu Fº	Hélio Nogueira da Cruz
Promoção Social	Maria Helena	Carlos Alfredo Queiroz	M. Ignês Bierrembach
Saneamento	Antonio Marsiglia Netto	Sérgio Parreira	Nelson Nucci
Saúde	José Carlos Seixas	Dra. Mariângela	Lídia Hirao
Segurança	Luiz Antonio	Desgualdo	Cel. Rui Cesar
Serviços Jurídicos	Rosali	Elival	Eduardo Soares
Trabalho/Emprego	Francisco Marsiglia	Rogério Cher	Eva Blay
Transportes	Alexandre Schneider	Ricardo França Leme	Manuel Reis

Grupos Ad Hoc	Coordenadores		
Mulher	Laia	Cida Santilli	<i>Florisa</i>
Negro	Arruda		
Jovem	Eduardo	<i>F. Guarnieri</i>	Fábio
Rel. Intergov/Internac	Laércio	Rubem	
Defesa Civil	Cel. Marcondes		
Micro e Peq Empresa	Sido	Uchôa Fagundes	Silvio Rosa
Transportes Metropol	Miguel Kozma	Paulo G.	Rosa
<i>Estado/Empresa</i>	Pedro Piva Paulo Cunha	Pedro Wastein	<i>Edson Musa</i>