

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

JOICE GODOI GARCIA

EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL:
A Formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012).

SÃO PAULO
2013

JOICE GODOI GARCIA

EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL:
A Formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012).

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

Linha de pesquisa: Política e Economia do Setor Público

Orientador: Prof. Dr. George Avelino Filho

SÃO PAULO
2013

Garcia, Joice Godoi.

Executivo e Legislativo no Âmbito Municipal: A Formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012)/ Joice Godoi Garcia. - 2013.

51 f.

Orientador: George Avelino Filho.

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração municipal - São Paulo (SP). 2. Poder legislativo - São Paulo (SP). 3. Poder executivo - São Paulo (SP). 4. Administração municipal - São Paulo (SP). I. Avelino Filho, George. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(816.11)

JOICE GODOI GARCIA

EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO ÂMBITO MUNICIPAL:
A Formação de Gabinetes no Município de São Paulo (1989-2012).

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

Linha de pesquisa: Política e Economia do Setor Público

Data da Aprovação:

____/____/____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. George Avelino Filho
FGV-EAESP

Prof. Dr. Ciro Biderman
FGV-EAESP

Prof. Dr. Sérgio Rodrigo Marchiori Praça
UFABC-CECS

À minha família.

AGRADECIMENTOS

A concretização deste estudo e do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo (CMAPG) da Fundação Getulio Vargas (FGV) é um marco em minha vida e este é composto por grandes pessoas, por isso agradeço a elas e reservo um carinho especial.

À minha família pelo amor, carinho e apoio em todos os sentidos principalmente motivacional e emocional. A eles sou eternamente grata!

Às minhas amigas e amigos pela força e pelo companheirismo.

Aos meus colegas de curso e do Centro de Política e Economia do Setor Público (CEPESP) que colaboraram nos estudos em grupo, nas discussões acadêmicas, na produção artigos e desta dissertação.

Ao corpo docente do CMAPG pelo conhecimento enriquecedor compartilhado. Agradeço pela participação e pelas contribuições a este trabalho dos professores da banca de qualificação Prof. Dr. George Avelino, Prof. Dr. Ciro Biderman e Prof. Dr. Fernando Abrucio, bem como dos professores da banca de defesa Prof. Dr. George Avelino, Prof. Dr. Ciro Biderman e Prof. Dr. Sérgio Praça. Em especial, ao Prof. Dr. George Avelino pela orientação, pelo incentivo, bom humor, cuidado e por acreditar na consolidação deste estudo.

Por fim, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), pelo incentivo a minha formação como pesquisadora.

RESUMO

O desenho político-institucional dos municípios brasileiros segue a lógica da esfera federal. Tal sistema tem por características gerais o termo de duração fixa e próprio, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, ou seja, ambos são eleitos diretamente – eleições majoritárias e proporcionais, respectivamente – sem estarem sujeitos à confiança mútua como no sistema parlamentarista. Dada a separação de poderes e o conflito que a literatura ressalta no âmbito federal entre Legislativo e Executivo, o estudo examina a estrutura da dinâmica dessa relação no âmbito municipal. Nesse sentido, o escopo tange as estratégias adotadas na formação dos gabinetes no município de São Paulo de 1989 a 2012, ou seja, contempla 6 (seis) diferentes gestões paulistanas. Para isso foi investigado o perfil político-partidário do secretariado e a correspondência em termos de cadeiras no Legislativo paulistano, bem como os resultados acerca da aprovação de proposições de iniciativa do Executivo. Os resultados encontrados destacam que a distribuição de pastas não acarreta em um suporte da maioria do parlamento, como no caso federal. Entretanto, apesar da ausência desse apoio, praticamente todos os projetos do Executivo que chegaram ao Plenário foram aprovados. Assim, o estudo aponta que o compartilhamento de poder através da nomeação de secretários partidários é uma ferramenta importante do Executivo, porém pode não ser a única garantidora de uma coalizão majoritária que explique o sucesso legislativo do prefeito.

Palavras-chave: Coalizão; Executivo; Legislativo.

ABSTRACT

The political-institutional design of Brazilian municipalities follows the logic of the federal level. Such a system has the general characteristics of the term fixed duration and proper for both the Executive and the Legislature, i.e. both are elected directly - proportional and majoritarian elections, respectively - without being subject to mutual trust as in the parliamentary system. Given the separation of powers and the conflict that literature emphasizes between the federal legislative and executive branches, the study examines the structure of the dynamics of this relationship within the municipality. Accordingly, the scope regarding the strategies adopted in the formation of the offices from 1989 to 2012 comprises 6 (six) different managements in the city of São Paulo. This study investigates the profile of political party secretariat and correspondence in terms of seats in the São Paulo Legislative, as well as the results of propositions regarding the approval of the Executive initiative. The results highlight that the distribution of portfolios does not require a support of the majority of parliament, as in the federal case. However, despite the absence of this support, virtually all executive bills that reached the plenary were approved. Thus, the study suggests that the sharing of power by appointing secretaries supporters is an important tool of the executive, but cannot be the sole guarantor of a majority coalition that explains the mayor's legislative success.

Keywords: Coalition; Executive; Legislative.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 3.1 Prerrogativas do Presidente e do Prefeito de São Paulo.....	24
QUADRO 5.1 Linha do Tempo de Atos de Criação/Extinção de Secretarias Municipais Paulistanas (1989-2012).....	30

LISTA DE TABELAS

TABELA 4.1 Resultados Eleitorais da Câmara Municipal (1988 a 2008).....	26
TABELA 4.2 Número Efetivo de Partidos (N) da Câmara Municipal (1988 a 2008).....	28
TABELA 5.1 Gabinetes de Secretários (1989-2012).....	32
TABELA 5.2 Concentração dos Gabinetes Paulistanos (1989-2012).....	35
TABELA 5.3 Resultados dos Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo (1989-2012).....	36

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	14
2.1 Interação Executivo-Legislativo no presidencialismo.....	15
2.2. Interação Executivo-Legislativo Paulistana	21
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO NÍVEL MUNICIPAL	25
3.1. Prerrogativas do Prefeito.....	26
3.2. Prerrogativas do Vereador.....	27
4. CONTEXTUALIZAÇÃO DOS RESULTADOS ELEITORAIS	29
5. FORMAÇÃO DE GABINETES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO	32
5.1. Os Gabinetes Formados	34
5.2. O Desempenho Legislativo do Executivo	39
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	45
APÊNDICES	48

1. INTRODUÇÃO

Diferente do parlamentarismo em que o Executivo é eleito pelo Parlamento e permanece no gabinete sujeito à confiança do Legislativo, no presidencialismo a eleição do chefe do Executivo normalmente é realizada através do voto popular¹ e o mandato do presidente é fixo (Carey, 2005). Além disso, o presidente administra a composição do governo e tem alguma autoridade constitucionalmente garantida de legislar. Estas seriam as características gerais – relativas à origem e a sobrevivência do executivo – que distinguiriam os dois sistemas.

Alguns autores questionaram a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro por conta de alguns aspectos mais específicos (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993; Stepan & Skach 1993; Linz, 1991). Para estes autores, as regras institucionais que reuniam a representação proporcional do parlamento, o multipartidarismo e o presidencialismo, mandatos independentes do Executivo e Legislativo, poderiam acarretar em um ambiente instável, sujeito a paralisia decisória. Em outras palavras, a variedade e o elevado número de forças e preferências políticas, bem como as distintas competências dos poderes poderiam ser conflitantes.

Entretanto, nos mais de vinte anos desse sistema de governo no Brasil é possível observar que o país é governável, pois as diferentes agendas legislativas de diversos presidentes têm sido aprovadas (Figueiredo e Limongi 1999; Melo 2002; Couto e Arantes 2006). Assim, cientistas políticos afirmam que essa estabilidade é ancorada em mecanismos de interação entre o Executivo e o Legislativo semelhantes aos parlamentaristas: as coalizões de governo.

Os estudos no plano federal destacam que para o Executivo implementar suas estratégias de *policy-making* é necessário o apoio político-partidário do Legislativo. Pereira, Power & Raile (2011) argumentam que este suporte pode ser estabelecido via uma política de *pork* e/ou através de uma política de acordos de *bens de coalizão*. A política de *pork* é caracterizada, principalmente, pela aprovação do Executivo de emendas parlamentares individuais ou coletivas para atender demandas específicas de suas bases. Já os *bens de coalizão* tangem ao compartilhamento do controle de pastas do gabinete, entre outros cargos.

¹As eleições presidenciais podem ser realizadas através de colégio eleitoral especificamente eleito para a tarefa – caso dos EUA – ou através do Congresso em situações de desempate prevista na Constituição – caso da Bolívia. Em qualquer situação, entretanto, os candidatos votados nestes colégios são escolhidos por votação popular.

Apesar da existência de outras ferramentas a disposição do Executivo, a literatura aponta que a formação da coalizão pautada nas alianças interpartidárias para composição dos ministérios é a moeda de troca fundamental para o presidente angariar o apoio ao governo do Legislativo (Abranches, 1998; Amorim Neto, 1998; 2000; 2006; 2007; Figueiredo e Limongi 1999; Melo 2002; Pereira, Power&Raile, 2011).

A maior parte das análises sobre essa interação do Poder Executivo e do Poder Legislativo brasileiro está concentrada na esfera federal e os estudos sobre essa relação nos governos subnacionais é pouco explorada pela academia². Por essa razão este estudo pretende analisar, em perspectiva comparada, se a governabilidade nos municípios brasileiros segue as mesmas características do sistema presidencialista que caracteriza o governo da União. Avançar nos estudos sobre o Executivo e o Legislativo no âmbito municipal permitirá responder a questão básica deste trabalho que é: a lógica de formação de gabinetes no município é semelhante ou não a lógica verificada no plano federal?

Para isto, o objeto de estudo é o município de São Paulo. Além de ser o maior município brasileiro (11.253.503 habitantes³) e concentrar aproximadamente 28% do eleitorado do estado⁴, é o município que, dentre os 5.565 existentes, tem o perfil mais semelhante ao federal no que diz respeito à quantidade de secretarias e de parlamentares eleitos, o que corrobora para a análise em perspectiva comparada.

O recorte do período é de 1989 até 2012, pois é atual e contempla todas as gestões municipais de um mesmo contexto democrático, fundamentadas na Constituição Federal de 1988. Há estudos de caso sobre São Paulo, porém são limitados apenas a uma administração e este trabalho avança nessa temática ao integrar na análise as diversas administrações do período, aspecto que o diferencia dos estudos existentes. Além disso, há a vantagem de analisar diferentes governos de partidos distintos: Luiza Erundina (PT), Paulo Maluf (PDS/PPB), Celso Pitta (PPB), Marta Suplicy (PT), José Serra (PSDB), Gilberto Kassab (DEM/PSD).

Além desta introdução, este estudo está estruturado em mais cinco seções. A seguinte expõe o referencial teórico sobre a relação Executivo-Legislativo no presidencialismo e os estudos de

²Diversos pesquisadores estão envolvidos em um projeto financiado pela FAPESP para estudar a relação Executivo-Legislativo nos estados brasileiros. Entretanto, a pesquisa está em desenvolvimento e, consequentemente, seus resultados, até o momento, não foram oficialmente publicados o que inviabiliza a análise em perspectiva comparada nesse âmbito.

³ IBGE - Censo Demográfico 2010. Disponível em <<http://ibge.gov.br/>>. Acesso: 23 de dezembro de 2012.

⁴ TSE - Estatísticas Eleições 2012. Disponível em <<http://www.tse.gov.br/>>. Acesso: 23 de dezembro de 2012.

caso sobre essa temática no município paulistano. A terceira e a quarta seção analisam os aspectos que envolvem a necessidade de formar coalizões: o contexto de competências do Executivo e do Legislativo e o contexto dos resultados eleitorais do município, respectivamente. A quinta seção examina os gabinetes paulistanos através do mapeamento político-partidário dos secretários nomeados e expõe os resultados legislativos das proposições de iniciativa do Executivo. Por fim, as considerações finais na última seção apresentam uma síntese da dissertação, retomam o debate tendo em vista os resultados empíricos e apresentam uma breve agenda de estudos sobre a relação Executivo-Legislativo no âmbito municipal.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presidencialismo brasileiro não foge a regra geral dos sistemas presidencialistas; nele, o chefe do Executivo é popularmente eleito, dirige a composição do governo e tem autoridade constitucionalmente garantida de legislar, seu termo é fixo bem como o do Legislativo (quatro anos), sendo que não estão sujeitos à confiança mútua⁵.

Alguns autores questionaram a governabilidade do sistema presidencialista brasileiro por conta de alguns aspectos mais específicos (Abranches, 1988; Mainwaring, 1993; Stepan&Skach 1993; Linz, 1991). Para estes autores, as regras institucionais que reuniam a representação proporcional do parlamento, o multipartidarismo e o presidencialismo, mandatos independentes do Executivo e Legislativo, poderiam acarretar em um ambiente instável, sujeito a paralisia decisória. Juan Linz (1991) destaca que no presidencialismo há legitimidade simultânea do Executivo e Legislativo, sendo que o primeiro tem poderes constitucionais significativos e ao mesmo tempo depende da cooperação do segundo para exercer suas prerrogativas legislativas, caso contrário, a falta de cooperação pode gerar um conflito de preferências e, conseqüentemente, atrasar o processo decisório.

Porém, nos mais de vinte anos desse sistema de governo no Brasil é possível observar que o país é governável, pois as diferentes agendas legislativas de diversos presidentes têm sido

⁵No caso federal, o mandato do presidente e dos deputados é de quatro anos, enquanto o dos senadores é de oito anos. Governadores, deputados estaduais e do Distrito Federal têm mandato de quatro anos, assim como os prefeitos e vereadores das Câmaras Municipais.

aprovadas (Figueiredo e Limongi 1999; Melo 2002; Couto e Arantes 2006). E é nesse sentido que muitos acadêmicos procuram compreender quais são os arranjos e atores fundamentais para o funcionamento do *presidencialismo de coalizão* brasileiro⁶. Assim, a fim de responder a pergunta de pesquisa sobre se coalizões municipais são organizadas e se operam semelhantemente ao nível federal, é necessário pontuar as principais contribuições e avanços acerca das questões que envolvem a relação entre o Executivo e o Legislativo no sistema presidencialista, bem como os principais estudos sobre o caso paulistano.

2.1 Interação Executivo-Legislativo no presidencialismo

Na análise sobre a interação entre o chefe do Executivo e os partidos políticos no processo de formação dos gabinetes presidencialistas no Brasil, Amorim Neto (1994) destaca que o elemento do multipartidarismo – fragmentação do sistema político e heterogeneidade ideológica – e as prerrogativas do presidente colocam em evidência a necessidade de formação de alianças interpartidárias para governar.

Presidentes que possuem prerrogativas legislativas podem propor projetos ao Legislativo a fim de mudar ou proteger o *status quo*. Para exercer essa competência é necessário que o Legislativo valide suas proposituras, ou seja, o respaldo do parlamento é fundamental para assegurar a autonomia do chefe do Executivo no que diz respeito ao exercício de suas prerrogativas legislativas (Amorim Neto, 1998).

Shugart&Carey, distingue esses poderes legislativos do chefe do Executivo em duas categorias: proativos e reativos. Na primeira está o direito de introdução de legislação, direito de propor o orçamento, capacidade de regulamentar lei, bem como o poder de emitir decretos com força de lei (Medidas Provisórias). Na segunda categoria está o poder de veto total e de veto parcial. Dentre esses seis tipos de poderes listados, atualmente, o presidente brasileiro tem todos constitucionalmente garantidos. Shugart&Carey (1992) apontam que a Carta de 1988 é uma das que mais confere poder ao presidente dentre as constituições democráticas

⁶Presidencialismo de Coalizão é o termo criado por Abranches (1988) para definir o caso do Brasil, uma democracia que reúne a associação entre representação proporcional, o multipartidarismo e o presidencialismo. Esta combinação de fatores obrigaria o Executivo a construir coalizões partidárias amplas para conseguir apoio parlamentar.

analisadas⁷. Ainda sobre as consequências dessa característica do presidencialismo brasileiro, Figueiredo & Limongi (1999) destacam que:

“Um presidente dotado de amplos poderes legislativos é capaz de ditar a agenda de trabalhos legislativos e, dessa forma, induzir parlamentares à cooperação. Conta ainda com recursos não legislativos advindos do controle que exerce sobre o acesso aos postos de governo.”(Figueiredo & Limongi, 1999: 26)

No que tange às prerrogativas do Legislativo, por exemplo, a nova ordem constitucional também culminou em mudanças para esse poder. Após a extinção do decurso de prazo – mecanismo que sancionava automaticamente os decretos do Executivo caso não fossem votados no período de 45 dias – e da edição de decretos com força de lei, denominado Decreto-lei, o poder Executivo passou a depender mais do poder Legislativo para aprovação de suas matérias Legislativas (Couto, 1998)⁸. Ademais a Carta de 1988 ampliou o poder do Legislativo ao conferir o poder de alteração em diversas matérias e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados organiza o parlamento a partir de um regramento pautado em partidos, o que facilita a coordenação de acordos de cooperação entre o Executivo e o Legislativo (Figueiredo & Limongi, 1999)⁹.

Quanto ao aspecto multipartidarismo, que também colabora para a necessidade de formar alianças para o exercício do governo, Abranches (1988) destaca que quanto maior a fragmentação do Legislativo, menor será o tamanho do partido do presidente. Assim é praticamente improvável que urnas produzam um governo unificado, em outras palavras, que o partido do chefe do Executivo eleito obtenha maioria no parlamento (Abranches, 1988). Um Legislativo altamente fragmentado significa que há diversos partidos de força política relevantes no parlamento e, conseqüentemente, o presidente tem a necessidade de firmar alianças com mais de um partido para obter respaldo desses atores quanto as suas proposituras legislativas (Mainwaring, 1993; Mainwaring&Shugart, 1997; Jones, 1995; *apud* Amorim Neto 2000). Como argumentado por Amorim Neto, nenhum presidente, no período pós Constituição Federal de 1988, contou com uma maioria do mesmo partido no Legislativo (Amorim Neto, 2000).

⁷Foram analisadas 52 constituições democráticas, sendo a chilena a primeira e a brasileira a segunda do ranking de ampla delegação de poderes legislativos ao chefe do Executivo.

⁸No período militar o decreto-lei e o decurso de prazo foram instituídos pela Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969. Esses eram ferramentas que o Executivo possuía para contornar o Legislativo, pois para que o decreto tornasse lei era necessário não haver votação dentro do prazo de 45 dias e para que isso ocorresse a alternativa simples era a não formação de quórum da bancada governista.

⁹Vale ressaltar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados concede poder à Mesa Diretora e ao Colégio de Líderes partidários para determinar a agenda legislativa, em consulta ao presidente.

Assim, para tornar o processo legislativo viável é possível alinhar as preferências através de acordos entre esses poderes, na forma de coalizões.

Para este trabalho, o conceito de coalizão adotado é o definido por Nyblade&Strom (2009). Estes autores definem coalizão como um conjunto de indivíduos ou grupos unidos para um propósito comum e no caso de políticos, pode ser compreendido como um agrupamento de indivíduos pertencentes a um ou mais partidos a fim de administrar o governo¹⁰. Nyblade&Strom (2009) apontam que, apesar de haver o mesmo propósito, os membros da coalizão podem não concordar em determinados assuntos, seja em razão de corresponderem a eleitorados diferentes ou grupos de interesses distintos ou até mesmo por divergirem em pensamento e ou ideologia, entre outros motivos tangíveis e intangíveis. Essas divergências, agravadas pelo multipartidarismo, podem acarretam na necessidade de negociar entre os atores políticos para exercer poder ou legislar.

Para construir, e manter, sua coalizão de apoio parlamentar, o presidente pode trocar recursos, como cargos do primeiro escalão, para formar sua base política no parlamento. Portanto, o modo como presidente nomeia seu gabinete pode em si explicitar como o chefe do Executivo irá tratar as distintas forças políticas salientes do governo, principalmente no que diz respeito à relação do Executivo com o Legislativo.

Um dos primeiros estudos que tratam empiricamente a formação de gabinetes no Brasil foi feito por Amorim Neto (1994) e posteriormente o autor publicou outros trabalhos (Amorim Neto 1998; 2000; 2006; 2007) que, juntos, contribuem para delimitação de critérios para os estudos acerca dessa temática, possibilitando replicá-los para pesquisas em outras esferas para análise em perspectiva comparada.

Através de um estudo descritivo, Amorim Neto (1994; 1998; 2000; 2007) faz um mapeamento do perfil partidário dos ministros nomeados. O critério para identificar acordos político-partidários para composição do gabinete tem por base a filiação partidária do ministro, a data de sua nomeação e exoneração, bem como o peso parlamentar correspondente do partido no legislativo (Amorim Neto, 2000)¹¹.

¹⁰ Vale ressaltar que coligação é diferente de coalizão, pois coligação diz respeito às alianças entre os partidos no período eleitoral e não no período de governo.

¹¹ O mapeamento político-partidário feito por Amorim Neto no estudo de 1994 teve por base os verbetes relativos aos presidentes disponíveis em "BELOCH, I. & ABREU, A. A. (Org). Dicionário histórico-biográfico brasileiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária/FINEP, 1984, 4v."

Para distinguir os gabinetes formados no plano federal, o autor usa em seus trabalhos três critérios objetivos para a formação de um novo gabinete: a posse de um novo presidente; mudanças na composição partidária do gabinete; e mudança de mais de 50% dos titulares das pastas (Amorim Neto 1994; 2000).

A estratégia de distribuição de pastas está ligada com os objetivos de *policy-making* do presidente, ou seja, as nomeações visam maximizar a capacidade do presidente de implementar sua estratégia de *policy-making* (Amorim Neto, 2006).

O autor afirma que esse objetivo pode resultar em uma coalizão majoritária ou minoritária. O primeiro caso diz respeito a estratégia do presidente de implementar suas preferências através do processo constitucional de aprovação das proposições via Legislativo, nomeando ministros partidários para o gabinete e angariando apoio nominal do Legislativo de uma maioria simples ou ampla. Porém se o presidente não visa governar utilizando suas prerrogativas legislativas, o Executivo pode nomear para o gabinete políticos de seu partido, tecnocratas, profissionais de confiança e outros que não colaboram para o estabelecimento de uma maioria no Legislativo, formando assim uma base minoritária. Esses outros tipos de nomeações podem ser motivadas, por exemplo, para agregar experiência política no gabinete ou estabelecer ligações diretas com grupos de interesse.

Assim os gabinetes podem ser classificados de acordo com o *apoio nominal* correspondente no Legislativo. Segundo Strom (1990), os gabinetes podem ser apartidários, minoritários e majoritários. Com as adaptações para o caso municipal, o primeiro tipo é representado por aqueles em que o prefeito não convida outros partidos, via nomeação de indivíduos com laços partidários, com correspondentes na Câmara Municipal para participar do gabinete. No segundo, o prefeito convida outros partidos para participar do gabinete, mas somada a correspondência partidária destes no parlamento com a percentagem de vereadores do partido da situação, a base de sustentação do chefe do executivo municipal não atinge mais de 50%. Já o terceiro, ao contrário do segundo, o prefeito conta com mais de 50% de sustentação, a princípio, no parlamento.

No período de 1985 a 2010, no governo federal 80% dos gabinetes eram majoritários e a maioria dos gabinetes formados garantiram ampla maioria no Legislativo (Amorim Neto, 2007)¹².

Amorim Neto (2000) destaca que a natureza de um gabinete presidencial não está sujeita exclusivamente de ser formado por um ou mais partidos e de ter ou não controle de uma maioria de cadeiras no parlamento. O autor aponta que os gabinetes presidenciais podem variar conforme o modo como os partidos estão neles representados. Nesse sentido, usando as votações nominais, busca analisar qual é o impacto da distribuição de postos ministeriais entre os partidos no comportamento legislativo. Para isso desenvolve a Taxa de Coalescência para explicar a relação entre cotas ministeriais e o peso parlamentar. A fórmula do indicador, com adaptação das siglas para o âmbito municipal é:

$$\text{Gabinete} = 1 - 1/2 \sum (|A_i - S_i|)$$

Nesta S_i é a % (percentagem) de secretarias recebidos pelo partido i quando o gabinete foi nomeado e A_i é a % (percentagem) de assentos ocupadas pelo partido i dentro do total de assentos controladas pelos partidos que integram o gabinete quando este foi nomeado.

A taxa varia de zero a 1 (um), sendo que o valor zero indica a ausência de correspondência da taxa de recompensas secretariais e a porcentagem de cadeiras e o valor 1 significa correspondência perfeita entre cotas secretariais e pesos legislativos dos partidos.

O índice possui limitações, pois, além de partir do pressuposto que as pastas têm o mesmo valor político e que o poder de barganha de um partido é diretamente proporcional ao tamanho de sua bancada no legislativo, é um índice sem consistência estatística – isto dificulta a análise, pois, por ser uma medida de dispersão por médias e não por desvios impossibilita a relativização dos resultados entre os diversos gabinetes.

Tendo em vista essa restrição, para saber o modo como os partidos estão representados no gabinete e poder relativizar os resultados, pode ser utilizado o Índice G. Este é um índice de concentração empregado em trabalhos de economia regional e, recentemente, foi adaptado para um estudo de ciência política, elaborado por Avelino, Biderman e Silva (2011), que

¹²Segundo os resultados do estudo de Amorim Neto (2007), disponíveis no Apêndice A deste trabalho, as exceções desse período em relação ao apoio nominal minoritário são os gabinetes de Fernando Collor, o gabinete do último ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso e o primeiro gabinete do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

analisa concentração eleitoral em eleições do estado de São Paulo¹³. Adaptando os termos para a temática de gabinetes municipais, a fórmula de cálculo é:

$$G_s = \sum (S_{pc}/S_c - A_{pc}/A_c)^2$$

Onde:

S_{pc} - secretarias do partido p na coalizão c ;

S_p - total de secretarias da coalizão c ;

A_p - total de assentos do partido p da coalizão c ;

A_c - total de assentos de todos os partidos da coalizão c .

Este índice de concentração deduz da quantidade observada de secretarias distribuídas para um dado partido da coalizão a quantidade de assentos da coalizão na Câmara para esse mesmo partido – em outras palavras, deduz o esperado caso as secretarias fossem distribuídas de forma proporcional entre as agremiações da coalizão. Assim se um partido receber proporcionalmente a quantidade de secretarias exatamente igual a sua respectiva proporção de vereadores da coalizão o índice teria resultado zero. O aumento do valor do índice corresponderia à estratégia adotada pelo prefeito de uma distribuição não proporcional. Como ressalta Avelino, Biderman e Silva (2011), o contrafactual implícito deste índice é o caso em que os partidos apresentam, conforme sua distribuição de cadeiras da coalizão, exatamente a mesma distribuição no gabinete.

A preocupação de Amorim Neto (2000; 2006) com a alocação proporcional do gabinete é fruto de trabalhos empíricos que analisam regimes parlamentares e demonstraram que os recursos de coalizão são distribuídos de acordo com o tamanho legislativo dos partidos e resultam em sucesso do Executivo¹⁴. Porém, vale lembrar que os presidentes não estão sujeitos à confiança do Legislativo para manter o cargo e por isso não precisam necessariamente seguir a lógica proporcional de partilha das pastas (Amorim, 2006).

¹³Segundo Avelino, Biderman e Silva (2011), para estudos que utilizam o índice G na área de economia regional ver: Florence (1948); Fuchs (1962); Enright(1990); Ellison e Glaeser (1997); Dumai, Ellison e Glaeser(2002); Ellison, Glaeser e Kerr (2010).

¹⁴Para uma leitura mais detalhada ver: Browne & Franklin, 1973; Budge & Keman, 1990, pp 88-131; Schofield & Laver, 1985; Warwick & Druckman, 2001.

Por fim, para analisar se o Executivo é bem sucedido na arena legislativa por conta de seu apoio angariado pela coalizão partidária, Limongi (2006) destaca três diferentes tipos de indicadores frequentemente utilizados na ciência política: taxa de sucesso; taxa de dominância; e taxa de disciplina. A primeira é a razão do total de proposições de iniciativa do Executivo aprovadas pelo total de proposições registradas por esse poder. A segunda é referente ao quantitativo total de proposições de iniciativa do Executivo promulgadas pelo total de leis aprovadas no respectivo período. Já a última diz respeito à proporção de deputados filiados a partidos da coalizão que votaram alinhados a preferência do Executivo. O cálculo é restrito ao período respectivo de um mandato: aprovações posteriores ao término da legislatura são desconsideradas.

Os resultados, em média, para o nível federal no período de 1988 a 2006 são: 70,7% de sucesso do Executivo; taxa de dominância de 85,6%; e a disciplina média da base do governo de 87,4% (Limongi, 2006). As taxas são menores que as encontradas para casos de democracias parlamentaristas, mas esses resultados apontam a previsibilidade do Legislativo, ou seja, o Executivo sabe que ao submeter um projeto a probabilidade de ser promulgado é maior do que de ser rejeitado pelo Plenário.

Tendo em vista essa literatura, para examinar se no município a configuração é semelhante ao governo federal é fundamental analisar os resultados eleitorais, a fragmentação do Legislativo e as prerrogativas dos poderes municipais paulistanos. Se forem semelhantes ao âmbito federal, haverá evidências que no município também há incentivos para estabelecer acordos interpartidários para exercício do governo. Isto verificado, a definição dos gabinetes formados, a aplicação das medidas de concentração dos gabinetes e os resultados legislativos das proposições de iniciativa do prefeito colaboram para compreensão sobre os tipos, efeitos e, conseqüentemente, o funcionamento das coalizões municipais.

2.2. Interação Executivo-Legislativo Paulistana

A fim de compreender se os gabinetes paulistanos seguem uma lógica semelhante aos gabinetes formados no plano federal há diversos estudos pontuais sobre a relação Executivo-Legislativo no município. Metade das gestões do período de 1989 a 2012 foram analisadas em

trabalhos descritivos de diferentes autores. Nestes trabalhos é possível identificar duas diferentes correntes sobre a interação Executivo-Legislativo na cidade de São Paulo. A primeira aponta que as alianças são essencialmente firmadas entre o Executivo e Câmara Municipal de maneira individual, sem interferência partidária na maioria dos casos. A segunda corrente, ao contrário da primeira, destaca que os acordos são feitos via negociação com os partidos políticos.

Na primeira corrente está o trabalho de Couto (1998) que busca identificar a influência de possíveis padrões de interação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo na produção de políticas governamentais e, em segundo plano, a questão da qualidade das decisões.

A analisar a gestão de Luiza Erundina (PT), Couto (1998) aponta que a estratégia estabelecida na relação do Executivo e Legislativo utilizada pela prefeita é um contraste em relação ao padrão predominante no nível federal de *coalizão fisiológica de governo*. No primeiro ano de governo, 1989, não foram feitas alianças com outros partidos para além daqueles que estavam na coligação. Já em 1990 e 1991 o Executivo, visando angariar apoio parlamentar para suas iniciativas legislativas, negociou a aceitação de emendas dos vereadores para atender as demandas de suas respectivas bases. No último ano de governo, o recurso negociado, a fim de conquistar o apoio parlamentares representantes das empreiteiras, foi a destinação de recursos próprios dos municípios para custear grandes obras viárias, pois operações de crédito não asseguravam a verba.

Assim, mesmo na presença de um Executivo forte e multipartidarismo na Câmara Municipal, o autor destaca que esta gestão foi marcada pela estratégia de *cooperação estável* via *negociação pontual* para as iniciativas legislativas de interesse do Executivo¹⁵. Isto colaborou para um maior protagonismo do Legislativo no processo decisório municipal.

Este estudo coloca um caso que difere da dinâmica federal ao ressaltar que o gabinete no município pode ser formado sem ser pautado nos partidos que compõe o legislativo e que esta estratégia, embora instável, não implica em paralisia decisória, ou seja, o apoio do chefe do Executivo municipal pode ser angariado de outras formas que não apenas pela troca de recursos na forma de direção das secretarias municipais.

¹⁵Negociações pontuais são referentes aos casos em que “(...) os apoios dos parlamentares às iniciativas legislativas se dá de forma ad hoc, colocando a necessidade de reiteradas negociações entre o Executivo e os legisladores” (Couto, 1998). Já a barganha alocativa “consiste numa troca em que o parlamentar presta seu apoio a iniciativas do Executivo, tendo em contrapartida ações governamentais em benefício de setores e/ou regiões consideradas prioritárias pelo legislador” (Couto, 1998).

No estudo de caso sobre o governo de Paulo Maluf (1993-1996), uma das questões que Teixeira (2004) se propõe a responder diz respeito a qual fator foi fundamental para a “relação de perfeita harmonia” entre o Legislativo e o Executivo durante a gestão. O autor coloca que a lógica municipal é distinta da federal e estadual que, por meio de alianças com os partidos políticos na composição da equipe de governo, tem como resultado um apoio parlamentar de uma maioria segura. Semelhante à afirmação de Couto (1998), Teixeira (2004) afirma que para o prefeito construir uma base sólida de sustentação no Legislativo os acordos de apoio ao Executivo são firmados em caráter individual com os parlamentares e, em muitos casos, os partidos ficam à margem das negociações.

O objetivo pleiteado pelo Executivo era alcançar 2/3 de maioria parlamentar. Para isso a estratégia política que Maluf adotou foi montar uma *coalizão fisiológica de governo*. Segundo Teixeira (2004), o principal recurso político utilizado pelo prefeito foi a partilha do controle político das Administrações Regionais, atuais Subprefeituras, para angariar o apoio dos vereadores necessário para formar a base sólida de sustentação governista. Esses apontamentos foram encontrados a partir da análise do perfil político-partidário de cada administrador regional nomeado no período.

Através da análise do resultado eleitoral de cada parlamentar, o autor destaca que os vereadores que barganharam apoio na Câmara em troca de Regionais tinham um perfil de origem eleitoral bastante regionalizado e vínculos com Associações de Moradores, Sociedades Amigos de Bairro e empresariado local. Já os de perfil mais disperso obtiveram indicações em creches, delegacias municipais de ensino e na área da saúde, casos de muitos religiosos e comunicadores.

Nesse sentido, a estratégia política de Paulo Maluf proporcionou “tranquilidade em relação à tramitação e aprovação dos seus interesses junto à Câmara Municipal”. Nos quatro anos de gestão do prefeito nenhum de seus projetos foram rejeitados pelo parlamento. Apesar da afirmativa sobre a aprovação da totalidade de proposituras do Executivo, neste trabalho não é possível identificar o quantitativo total de projetos apresentados o que dificulta a análise empírica comparada.

Nesta gestão, em específico, Teixeira (2004) conclui que as negociações não são feitas via partidos políticos, pois estes, no município, não controlam seus vereadores e o principal

recurso no município para lograr uma base de apoio sólida é a partilha da administração das Regionais.

A pesquisa expõe mais um componente da *caixa de ferramentas* do Executivo municipal e para este trabalho será importante ponderar que o prefeito além de nomeação de secretários, escopo deste estudo, aprovação de emendas e cargos na direção das Administrações Regionais/Subprefeituras também corroboram para pavimentar a base de apoio do Executivo no Legislativo.

Na segunda corrente, Fiorilo (2006) examina a estratégia escolhida pelo Executivo para formar sua base de apoio no Legislativo na gestão de Marta Suplicy (2001-2004)¹⁶. No âmbito municipal paulistano, seu trabalho é o primeiro a identificar a composição partidária das secretarias e das subprefeituras, bem como observar os projetos de lei apresentados pelo governo petista e seus respectivos desdobramentos no parlamento.

O autor afirma que a prefeita Marta Suplicy optou por uma estratégia de nomeação das pastas e das Administrações Regionais de caráter amplamente unipartidário no início da gestão, ou seja, não optou por uma composição partidária ampla na direção dessas unidades. Dos secretários nomeados 50% eram filiados ao partido da prefeita, o PT, e 78,57% dos administradores regionais também. O restante destes cargos foram ocupados por filiados ao PC do B (partido coligado), PSB (partido que apoiou a candidata no segundo turno) e não filiados. A partir do segundo semestre do primeiro ano de governo, a prefeita firmou acordos com outros partidos para compor a administração (PL, PTB, PPS e PDT), pois sua bancada não era coesa, sendo necessário uma maioria sólida de apoio de parlamentares para aprovação de projetos de interesse do Executivo.

Com essa base de sustentação, Fiorilo (2006) coloca que nos quatro anos o Executivo petista iniciou 289 proposições para análise e aprovação do Legislativo, sendo que destas, 217 foram aprovadas, ou seja, 74,74% dos projetos enviados pelo governo petista foram aprovados pela Câmara Municipal de São Paulo. Especificamente no caso do tratamento desses dados, o autor divide o total de projetos apresentados em duas categorias: aprovados e rejeitados. A diferença entre o total de proposições apresentadas e o total de aprovadas é o quantitativo da categoria rejeitados. Assim, o percentual de sucesso do Executivo pode estar sobrestimado,

¹⁶ Caetano (2005) e Grin (2011) também analisam a gestão da prefeita Marta Suplicy, porém o primeiro foca nas proposições aprovadas na Câmara a fim de identificar o poder que domina a agenda do Legislativo e o segundo examina o processo de descentralização da administração no que tange as subprefeituras.

haja vista que no processo legislativo, os projetos podem ser arquivados e retirados pelo autor¹⁷. Nesse sentido, se considerarmos somente os projetos que foram encaminhados para votação é necessário desagregar esses dados pois a ampla coalizão do governo da Marta Suplicy pode ter aprovado um percentual maior de proposições em relação ao percentual de rejeitados.

Por fim, Fiorilo (2006) conclui que a estratégia política do Executivo é formar uma maioria para aprovar suas proposições, “mesmo que para isso ele tenha que dispor de cargos e espaços na máquina administrativa”.

Como é possível notar não há estudos de referência na academia que examinam a relação Executivo-Legislativo na gestão Celso Pitta (1997-2000), José Serra (2005-03/2006) e Gilberto Kassab (03/2006-2012). Apesar dos estudos de caso existentes sobre São Paulo serem limitados apenas a uma administração, estes são significativos para esta pesquisa por indicarem como é relação do Executivo com o Legislativo no município. Assim este trabalho avança nessa temática, pois visa integrar na análise as diversas administrações do período, aspecto que o diferencia dos estudos existentes.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO NÍVEL MUNICIPAL

A Constituição de 1988 ampliou o grau de importância e de autonomia dos municípios na Federação do Brasil. No município é formulada, votada e sancionada a Lei Orgânica Municipal que rege, respeitados os princípios da Constituição Federal e da Constituição do respectivo Estado, a organização local. Segundo o Art. 30 da Carta de 1988, as principais atribuições do município são: legislar acerca de questões de interesse local; complementar a legislação federal e a estadual; instituir e arrecadar os tributos de sua competência; criar, organizar e suprimir distritos; organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, bem como o de transporte coletivo; manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; prestar serviços de atendimento à saúde da população; promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo

¹⁷ O projeto é, geralmente, arquivado quando a Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa ajuíza um parecer pela ilegalidade ou inconstitucionalidade da proposição ou quando há parecer contrário das Comissões de mérito.

urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

A ampliação das atribuições dos municípios implica que os poderes municipais Executivo e Legislativo têm, conseqüentemente, suas respectivas responsabilidades pelo funcionamento do governo local ampliadas. A partir do momento em que as atribuições são maiores, maior pode ser a possibilidade/necessidade de formar acordos entre as forças políticas-partidárias salientes para exercício do governo. Nesse sentido, cabe destacar as competências do Executivo e do Legislativo a fim de compreender como esses poderes podem interagir.

3.1. Prerrogativas do Prefeito

Posto a dificuldade de obter maioria no Legislativo é necessário pontuar quais são as prerrogativas legislativas do prefeito, pois caso sejam unilaterais ou inexistentes não é necessário o apoio dos vereadores para que ele mude ou proteja o *status quo*.

A Lei Orgânica do Município (LOM) e o Regimento Interno da Câmara de Vereadores de São Paulo apontam quais são os poderes legislativos do prefeito paulistano. Segundo o Artigo 69 da LOM são de competência exclusiva do prefeito a proposição: do Plano Plurianual (PPA); da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); da Lei do Orçamento Anual (LOA); leis sobre a dívida pública, operações de crédito e contratações de empréstimo para o município; leis acerca da criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, bem como sobre suas estruturas e atribuições; de leis sobre criação de fundos com a finalidade de auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos. Para os projetos de sua iniciativa, o prefeito pode solicitar regime de urgência na tramitação o que implica que a Câmara tem o prazo para deliberação de 30 dias, passado o limite o projeto é incluído na Ordem do Dia e impede a tramitação de outras proposições até que seja concluído. Ao prefeito cabe sancionar todos os projetos de lei aprovados no Legislativo, porém caso julgue inconstitucional ou contrário ao interesse público o chefe do Executivo pode vetar parcialmente ou totalmente.

Posto isso, como explicita o Quadro 3.1, há semelhanças entre o federal e o municipal paulistano também no que diz respeito aos poderes legislativos do prefeito.

QUADRO 3.1
Prerrogativas do Presidente e do Prefeito de São Paulo

	Poderes	Presidente	Prefeito
Proativos	Introdução de Legislação	X	X
	Propor o Orçamento	X	X
	Regulamentar Leis	X	X
	Emitir Decretos com Força de Lei	X	-
Reativos	Veto Total	X	X
	Veto Parcial	X	X

Fonte: Elaboração própria com base na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Em perspectiva comparada, dos seis tipos de poderes legislativos destacados na análise de Shugart&Carey (1992), o prefeito paulistano só não tem a prerrogativa de emitir decretos com força de lei, mais conhecido como Medida Provisória, ou seja, não possui poder proativo unilateral. Assim, apesar de concentrar competências legislativas importantes, o Executivo precisa do apoio do Legislativo para validar suas proposituras. Ou seja, o apoio do Legislativo pode assegurar a autonomia do chefe do Executivo frente as demais forças políticas. Para angariar essa sustentação o prefeito pode recorrer à partilha de poder com as forças políticas relevantes no município através do poder executivo, instituído na LOM, de nomear os secretários municipais, os subprefeitos, dirigentes de sociedades de economia mista e empresas públicas municipais. Assim, é possível apontar que o prefeito tem poderes legislativos e mecanismos para mudar ou proteger o *status quo*.

3.2. Prerrogativas do Vereador

Segundo o Artigo 14 da LOM, são atribuições privativas dos vereadores: eleger e destituir a Mesa Diretora da Câmara; formular o Regimento Interno da Casa; versar acerca de sua organização, funcionamento, polícia, criação, alteração ou extinção dos cargos, empregos e atribuições de seus serviços e estabelecimento da respectiva remuneração, respeitada a lei de diretrizes orçamentárias; conceder posse ao prefeito e ao vice-prefeito, bem como afastá-los do cargo em caso de renúncia; dar licença de afastamento para o prefeito, vice-prefeito e

vereadores; estipular os subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores; permitir a ausência do Prefeito em caso de mais de 15 (quinze) dias consecutivos; instituir Comissões Parlamentares de Inquérito; convocar, para conceder informações, os responsáveis pela administração direta e indireta; aprovar referendo e plebiscito; deliberar acerca da perda do mandato de vereador; julgar as contas do prefeito, da Mesa Diretora e do Tribunal de Contas do Município; assegurar a conservação de sua atribuição legislativa através do impedimento de atos normativos abusivos do Executivo sobre o poder regulamentar; julgar o prefeito, o vice-prefeito e os vereadores; fiscalizar e controlar diretamente os atos do Executivo e da administração indireta, monitorando a gestão e avaliando seu desempenho operacional; selecionar três membros para o Tribunal de Contas do Município; aprovar a indicação, feita pelo prefeito, dos conselheiros do Tribunal de Contas; desempenhar a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do município; dar honraria ou homenagem ao cidadão que tenha dedicado, reconhecidamente, serviço ao município; elaborar, organizar e disciplinar o funcionamento dos Conselhos e Comissões da Câmara Municipal; deliberar moção de censura pública aos secretários municipais e aos subprefeitos no que tange ao desempenho de suas respectivas funções.

Em linhas gerais, cabe à Câmara de Vereadores de São Paulo legislar, fiscalizar, controlar, julgar e administrar. As quatro primeiras podem ter relação com o Executivo e a última diz respeito à organização da própria Câmara. No que tange à função de legislar, os vereadores têm a prerrogativa de propor projetos e, também, aprovar/rejeitar as prerrogativas registradas na Casa. Em perspectiva comparada, os deputados federais também têm as mesmas funções (Figueiredo&Limongi, 1999). Isso significa, para esse estudo, que o Executivo depende do Legislativo para aprovação das matérias de seu interesse, bem como está sujeito ao controle e fiscalização dos parlamentares tanto no âmbito federal como no âmbito municipal. Assim, os acordos firmados entre as forças políticas desses dois poderes pode alterar o grau de aprovação das proposituras do Executivo e até o mesmo o de nível de fiscalização no município, como no federal.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO DOS RESULTADOS ELEITORAIS

No sistema brasileiro pluripartidário, o chefe do Executivo e os parlamentares são eleitos diretamente através do sistema eleitoral majoritário e proporcional de lista aberta, respectivamente¹⁸. Para cada esfera de governo as eleições do Executivo e do Legislativo são simultâneas e existe a possibilidade de formar coligações entre os partidos. Abranches (1988) ressalta que as alianças interpartidárias na forma de coligações permitem que partidos de baixa densidade eleitoral ascendam ao parlamento e, conseqüentemente, podem colaborar para o aumento da fragmentação do Legislativo. Dentro desse contexto, como observado anteriormente, é praticamente improvável que urnas produzam um governo unificado, em outras palavras, que o partido do chefe do Executivo eleito obtenha maioria no parlamento (Abranches, 1988). Nenhum presidente, no período pós Constituição Federal de 1988, contou com uma maioria do mesmo partido no Legislativo (Amorim Neto, 2000). A Tabela 4.1 evidencia o mesmo no município de São Paulo.

TABELA 4.1
Resultados Eleitorais da Câmara Municipal (1988 a 2008)

Ano	Nome Prefeito Eleito	Partido Prefeito	Coligação	Cadeiras do Part. do Prefeito	Cadeiras dos Coligados	Total (Part. Pref. + Part. Colig)	N
1988	Luiza Erundina	PT	PC DO B/PCB/PT	32,08%	11,32	43,40	53
1992	Paulo Maluf	PDS	PL/PDS/PTB	7,27	32,73	40,00	55
1996	Celso Pitta	PPB	PFL/PPB	34,55	3,64	38,18	55
2000	Marta Suplicy	PT	PHS/PC DO B/PCB/PT (a)	29,09	5,45	34,55	55
2004	José Serra	PSDB	PFL/PSDB/PPS	23,64	7,27	30,91	55
2008	Gilberto Kassab	DEM	PRP/PV/DEM/PMDB/PR/PSC (b)	12,73	20,00	32,73	55

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

Notas: (a) PHS e PCB não tiveram candidatos a vereador eleitos. (b) PRP não teve nenhum candidato eleito para o legislativo.

Segundo os dados, os partidos dos prefeitos eleitos, no período, não elegeram no mesmo pleito a maioria de vereadores. A média é de 23,23% de cadeiras ocupadas pelos partidários do prefeito. Vale ressaltar que se somadas às cadeiras dos partidos coligados também não constituíram maioria, demonstrando um apoio médio no Legislativo de apenas 36,63%.

¹⁸Atualmente há 30 partidos registrados no TSE – Partidos Políticos. Disponível em <<http://www.tse.gov.br/>>. Acesso: 23 de dezembro de 2012.

Assim, no período, os resultados eleitorais do partido do prefeito e as alianças de coligação não formaram um suporte sólido no parlamento para nenhum chefe do Executivo.

Além disso, o fator do multipartidarismo – fragmentação do sistema político e heterogeneidade ideológica – é, também, um dos sinalizadores da necessidade de formação de alianças interpartidárias para o exercício do governo. Muitos autores colocam que um legislativo bastante fragmentado é um fator que restringe a capacidade decisória do sistema político (Lamounier, 1994; Mainwaring, 1997; Amorim Neto, 2000).

Segundo Amorim Neto (1994), quanto mais fragmentada uma legislatura, maiores são os incentivos do presidente de negociar com outros partidos para aprovar suas proposições legislativas. Posto isso, há diversas medidas de dispersão do poder legislativo usadas no campo da ciência política que podem ser utilizadas a fim de esboçar a distribuição partidária de poder da Câmara Paulistana¹⁹.

A mais utilizada na literatura, por sua fácil interpretação e por ser um índice de consistência estatística, é o Número Efetivo de Partidos (N) elaborado por Laakso e Taagepera (1979). Sua fórmula de cálculo é:

$$N=1/(\sum P_i^2),$$

Onde P_i é o percentual de cadeiras ocupadas por cada partido. O resultado retorna o número hipotético de partidos de igual tamanho que teria o mesmo efeito total na fracionalização do sistema, tal como o têm os partidos reais de tamanhos desiguais.

A Tabela 4.2 expõe o resultado da aplicação do índice N à Câmara de Vereadores de São Paulo para as Legislaturas eleitas de 1988 a 2008.

¹⁹ As principais medidas são: i) o Índice de Fracionalização (F) de Rae (1967) que indica a probabilidade de que dois vereadores, selecionados ao acaso em um parlamento, pertençam a partidos diferentes; ii) a de Fracionalização Máxima ($Fmax$) de Rae e Taylor (1970) que aponta qual seria o valor de F se as cadeiras estivessem igualmente divididas por todos os partidos; iii) a de Fragmentação de Rae e Taylor (1970) que corrige a sensibilidade do F em relação ao número de cadeiras e partidos tornando comparáveis parlamentos de tamanhos diferentes; e iv) o Número Efetivo de Partidos (NEP) de Laakso e Taagepera (1979) que, por sua vez, retorna o número hipotético de partidos de igual tamanho que teria o mesmo efeito total na fracionalização do sistema, tal como o têm os partidos reais de tamanhos desiguais.

TABELA 4.2**Número Efetivo de Partidos (N) da Câmara Municipal (1988 a 2008)**

Eleição	Nome Prefeito Eleito	<i>N</i>	Quantidade de Partidos na Câmara
1988	Luiza Erundina	5,50	9
1992	Paulo Maluf	5,74	9
1996	Celso Pitta	5,21	10
2000	Marta Suplicy	6,92	13
2004	José Serra	6,71	12
2008	Gilberto Kassab	7,47	14

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE.

Notas: O número de cadeiras na Câmara Municipal de São Paulo era 53 para a Legislatura eleita em 1988 e passou a ser 55 na eleição da Legislatura seguinte, limite máximo estabelecido pela Constituição Federal.

Os dados apontam que o parlamento no município é bastante fragmentado com um *N* mínimo de 5,21 e um *N* máximo de 7,47, sendo a média do período de 6,26²⁰. O *N* da Câmara dos Deputados, segundo Melo (2007), entre 1990 a 2006 variou de 7,1 a 9,3, com média de 8,36 para o período²¹. A quantidade de partidos representados na Câmara Municipal reforça a ideia de que no poder do Legislativo há diversas agremiações e, conseqüentemente, distintos interesses/preferências em uma mesma legislatura.

A Tabela 4.1 e a Tabela 4.2 apontam que ao longo do período a dificuldade de formar maiorias a partir dos resultados eleitorais e a fragmentação da Câmara têm aumentado e, conseqüentemente, os prefeitos mais recentes têm que negociar mais que seus antecessores por haver mais forças políticas salientes no Legislativo.

Assim, é possível afirmar que o Legislativo municipal é semelhante ao federal, ou seja, a alta dispersão de poder do Legislativo municipal também é um incentivo para os prefeitos forjarem uma maioria através de coalizões interpartidárias para exercício do governo tal como no âmbito federal.

²⁰ Em 2011, após a criação do Partido Social Democrático (PSD), sob a liderança do prefeito em exercício na época Gilberto Kassab, o *N* da Câmara de Vereadores de São Paulo atingiu seu valor máximo de 8,11 no período.

²¹ Segundo Melo (2007), o *N* de 1990 é de 8,7; o de 1994 é de 8,2; o de 1998 é de 7,1; o de 2002 é de 8,5; e o de 2006 é de 9,3.

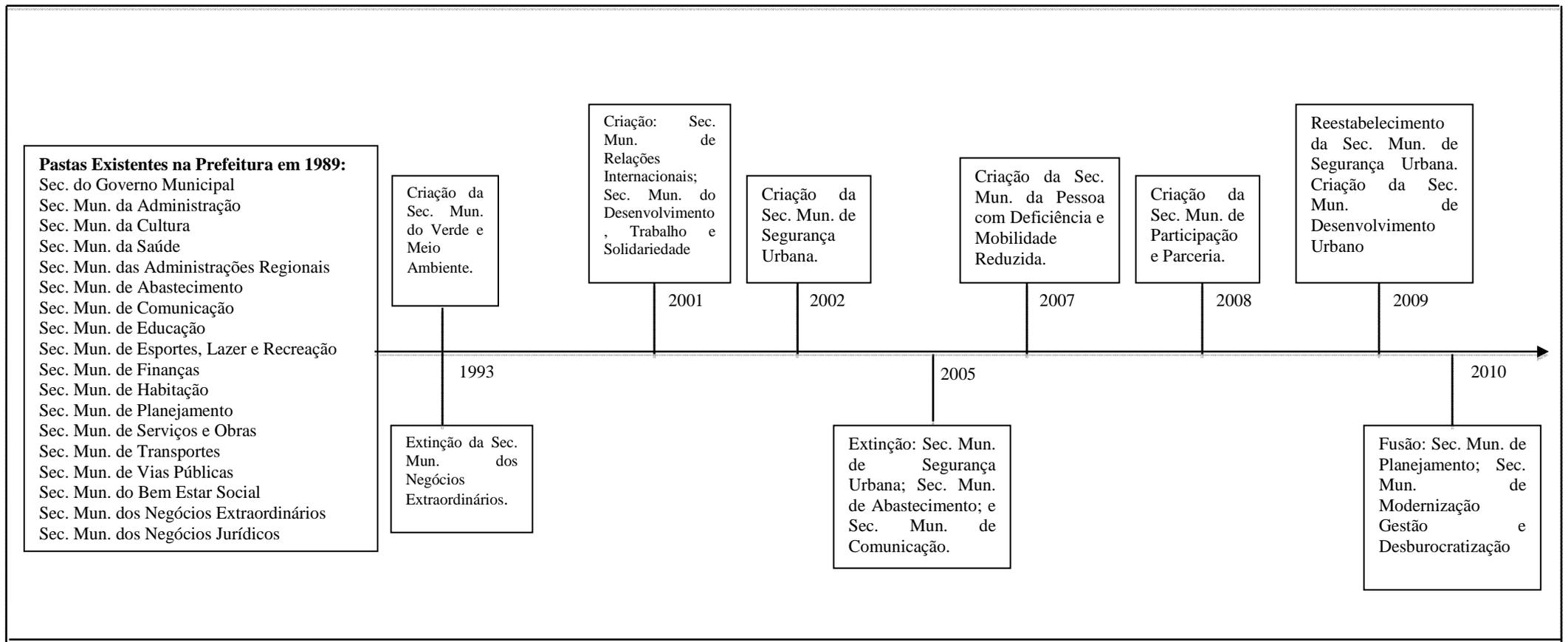
5. FORMAÇÃO DE GABINETES NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A administração pública municipal paulistana é estruturada em, além da prefeitura e da vice-prefeitura, secretarias, subprefeituras, órgãos autônomos, fundações, autarquias e empresas públicas. As secretarias, escopo deste estudo, podem ser efetivas, especiais e executivas. Para que uma secretaria seja um órgão efetivo da Administração Pública Direta é necessária a formulação de um projeto de lei para que seja votado e aprovado pela Câmara Municipal e assim fica resguardada de ser suprimida por decreto. Já as secretarias especiais e executivas são criadas via decreto e podem ser extintas por decreto também, ou seja, as secretarias especiais e executivas têm *status* distinto das secretarias efetivas. Tendo em vista essa diferenciação, o estudo tem por finalidade focar a análise nas secretarias efetivas. Além disso, a inclusão das secretarias especiais ou executivas não influencia os resultados referentes às alianças partidárias, pois ao longo do período de 1989 a 2012 essas pastas foram dirigidas por secretários do partido do prefeito ou sem filiação partidária.

Posto isso, durante o período de 1989 a 2012 o quantitativo de secretarias variou entre 18 e 21 pastas. O Quadro 5.1, abaixo, explicita as alterações que ocorreram no período acerca de criação e extinção de secretarias.

QUADRO 5.1

Linha do Tempo de Atos de Criação/Extinção de Secretarias Municipais Paulistanas (1989-2012).



Fonte: Elaboração própria com base na legislação do município de São Paulo.

Notas: 1) Este quadro é composto por atos que alteram o quantitativo de pastas, ou seja, apenas criação/extinção/fusão de Secretarias Municipais e não mudanças de denominação/atribuição das Secretarias. 2) A linha do tempo não está em escala temporal por motivos de formatação para melhor leitura do quadro.

5.1. Os Gabinetes Formados

Para examinar a formação de gabinetes da prefeitura de São Paulo, foi investigado o perfil político-partidário de cada secretário nomeado de 1989 a 2012. Para essa caracterização foi utilizado um critério objetivo: filiação partidária (Amorim Neto 1994; 2000; 2007). O critério de classificação pode ser mais restrito ou mais amplo. No primeiro caso, por exemplo, poderia ser o secretário ser filiado e ter concorrido a um cargo eletivo pelo partido ou ser filiado a mais de “x” anos. No segundo caso, poderia ser adotado o critério de ser filiado ou ter algum registro na imprensa sobre a indicação partidária. O critério de filiação partidária foi adotado neste estudo por ser objetivo e de clara aplicação. Assim, a partir dos registros de filiação de cada partido, disponíveis na página eletrônica do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), foi verificado se o secretário nomeado estava filiado a algum partido político no dia em que tomou posse e qual era esse partido.

Os dados referentes aos nomes dos secretários, secretarias, datas de nomeações e exonerações foram disponibilizados pela Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão de São Paulo (SEMPLA). O mapeamento partidário foi feito para todas as nomeações efetivas, totalizando 315 secretários. Nomeação efetiva exclui nomeação de secretário interino, que em caso de exoneração ou morte do secretário efetivo responde provisoriamente pelo cargo até a definição de um novo gestor para a respectiva pasta, e designação de secretário substituto, que ocupa formalmente a secretaria quando determinado secretário efetivo está impedido legalmente por motivos de férias, licença médica, entre outros²².

No que tange à formação de gabinetes, assim que o chefe do Executivo é empossado é iniciado o processo de nomeação dos profissionais para formação de sua equipe. No caso do gabinete, especificamente, a sua composição pode ser dinâmica e assim ser alterada ao longo de seu mandato. Para distinguir um gabinete de um novo gabinete, foram empregados os três critérios utilizados nos trabalhos de Amorim Neto (1994; 2000; 2006), já expostos no arcabouço teórico deste estudo. Ao aplicar esses parâmetros para o caso paulistano entre 1989 e 2012 é possível identificar, conforme a Tabela 5.1 abaixo, 20 (vinte) diferentes composições

²² Definição informada pela Assessoria de Desenvolvimento Institucional da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da prefeitura de São Paulo com base no Estatuto do Servidor (Lei 8.989 de 1979).

de gabinetes²³²⁴. Vale ressaltar que não houve nenhuma reforma do secretariado, ou seja, não há novos gabinetes originados pela troca de mais de 50% dos secretários.

TABELA 5.1
Gabinetes de Secretários (1989-2012)²⁵

Prefeitos e suas Secretarias	Período de Gabinete	Partidos Representados no Secretariado	Apoio Nominal na Câmara	% de Secretários sem Filiação partidária	% de Secretários Filiados ao Part. do Prefeito	Quant. Secretarias
Erundina I	01/89-12/92	PT	32,08%	27,78	72,22	18
Maluf I	01/93-07/93	PDS-PFL-PMDB-PTB	54,55	55,56	16,67	18
Maluf 2	08/93-08/94	PPR-PFL-PL-PMDB-PTB (a)	61,82	50,00	22,22	18
Maluf 3	09/94-10/95	PPR-PL-PMDB-PTB	61,82 (b)	55,56	27,78	18
Maluf 4	11/95-31/96	PPB-PL-PTB (c)	40,00	50,00	33,33	18
Média Governo Maluf			54,55	50,00	25,00	18
Pitta 1	01/97-06/98	PPB-PFL-PTB	43,64	66,67	16,67	18
Pitta 2	07/98-11/98	PPB-PFL-PL-PTB	50,91	72,22	11,11	18
Pitta 3	12/98-04/99	PPB-PFL-PL-PMDB-PTB	58,18	72,22	5,56	18
Pitta 4	05/99-10/99	*-PFL-PL-PMDB-PTB	23,64	66,67	0,00 (d)	18
Pitta 5	11/99-05/00	PTN-PFL-PMDB-PTB	16,36	72,22	0,00 (e)	18
Pitta 6	06/00-12/00 (f)	PTN-PMDB-PPB-PTB	47,27	77,78	5,56	18
Média Governo Pitta			40,00	71,30	6,48	18
Marta I	01/01-02/02	PT-PCdoB-PMDB-PSB	49,09	14,29	66,67	21
Marta 2	03/02-12/04	PT-PCdoB-PMDB	45,45	19,95	61,90	21
Média Governo Marta			47,27	17,12	64,29	21
Serra I	01/05-03/06	PSDB-PDT-PFL-PMDB-PPS-PV	47,27	50,00	22,22	18
Kassab I – 1	04/06-01/07	PFL-PDT-PMDB-PPS-PSDB-PV	43,64	44,44	0,00 (g)	18
Kassab I – 2	02/07-08/07	PFL-PDT-PMDB-PPS-PSDB-PV	47,27	38,89	5,56	18
Kassab I – 3	09/07-02/08	DEM-PDT-PPS-PSDB-PV (h)	40,00	38,89	11,11	18
Kassab I – 4	03/08-12/08	DEM-PPS-PSDB-PV	36,36	35,00	15,00	20
Média Governo Kassab I			41,82	39,31	7,92	19
Kassab II – 1	01/09-09/11	DEM-PMDB-PSDB-PV	45,45	27,27	27,27	22
Kassab II – 2	10/11-12/12	PSD-PSDB-PV (i)	41,82	28,57	47,62	21(j)
Média Governo Kassab II			43,64	27,92	37,45	22

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE, SEMPLA e dos resultados da pesquisa.

Notas: *Prefeito em exercício sem filiação partidária. (a) Em 04 de abril de 1993 o PDS funde-se com o PDC e formam o PPR. (b) O apoio nominal da Câmara manteve-se o mesmo porque não havia vereadores eleitos pelo PFL na Legislatura correspondente. (c) Em 14 de setembro de 1995 o PPR funde-se com o PP e formam o PPB. (d) Celso Pitta desfilou-se do PPB em março de 1999. (e) Filiado ao PTN, Celso Pitta, neste gabinete, não nomeou nenhum secretário do partido. Segundo a imprensa, Pitta cedeu ao PTN a presidência da PRODAM e da Anhembi Turismo. (f) Celso Pitta foi condenado pela Justiça e perdeu seu cargo de prefeito em 26/05/2000. Pitta entrou com recurso e, em 13/06/2000, teve seu cargo de volta. (g) O partido do prefeito Kassab não obteve nenhuma secretaria, pois, quando foi empossado, a secretaria do PFL passou para o PSDB. Orlando de Almeida Filho foi indicado pelo PFL, mas, segundo o critério utilizado, por não ter registro de filiação ao PFL no TSE, a secretaria não foi considerada. (h) Em 28 de março de 2007 o PFL é "refundado" e denominado DEM. (i) O prefeito Gilberto Kassab liderou o processo de criação de um novo partido e, em 27 de setembro de 2011, é formado o PSD. (j) Em setembro de 2010 houve a fusão de duas secretarias oficiais, a Secretaria Municipal de Modernização, Gestão e Desburocratização e a Secretaria Municipal de Planejamento, que passou a ser denominada de Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão.

²³ Como já mencionado, a inclusão das secretarias especiais ou executivas não iria influenciar os resultados referentes às alianças partidárias, pois foram dirigidas por secretários do partido do prefeito ou sem filiação partidária, excetuando a Secretaria Especial de Articulação para a Copa do Mundo de 2014 que foi administrada por um filiado do PCdoB na gestão 2009 de Kassab. Esta aumentaria o número de partidos da coalizão, elevaria o apoio nominal em 3,64 pontos percentuais e mesmo assim todos os gabinetes Kassab II continuariam minoritários.

²⁴ Celso Pitta foi condenado pela Justiça e perdeu seu cargo de prefeito em 26/05/2000. Nesse período, o vice-prefeito Régis de Oliveira, sem partido na época, foi empossado. Pitta entrou com recurso e, em 13/06/2000, teve seu cargo de volta. Por ter exercido o governo por apenas 17 dias e não ter enviado nenhum projeto de sua autoria para a Câmara, o gabinete de Régis de Oliveira não foi considerado haja vista o tempo insuficiente para estabelecer apoio do parlamento e, conseqüentemente, testar esse apoio.

²⁵ A tabela para os gabinetes ministeriais elaborada por Amorim Neto (2007) pode ser consultada no Apêndice A deste trabalho.

Na coluna *Partidos Representados no Secretariado* o primeiro partido listado de cada gabinete é o partido do prefeito, o que revela que o caso paulistano é composto por bastante variação haja vista que 09 (nove) legendas diferentes nesses 23 anos estiveram a frente do Executivo, sendo que 17 agremiações distintas ocuparam secretárias.

Destaca-se, também, um contrafactual importante para analisar o apoio do Legislativo, que é o gabinete de Luiza Erundina por não ter a participação de nenhum outro partido além do próprio partido da prefeita. Sobre essa gestão, Couto (1998) afirma que não foram firmados acordos interpartidários para exercício do governo relacionados à distribuição de pastas e, sim, negociações pontuais na forma de concessão de emendas. Porém, apesar dos resultados deste trabalho reforçarem a ausência de outros partidos na coalizão como afirma Couto (1998), não é possível alegar que as emendas foram o recurso utilizado pelo Executivo para angariar apoio do Legislativo por falta de dados empíricos.

No que tange a duração, a média dos 20 gabinetes foi de aproximadamente 437 dias e, se excluído o gabinete de Luiza Erundina, a média cai 12%, ou seja, 383 dias (Apêndice B). Entretanto a média dos gabinetes presidenciais brasileiros para o período de 1985 a 2010 é de aproximadamente 340 dias, ou seja, os gabinetes no município são, em média, mais estáveis que no nível federal.

Como na esfera federal PSDB e PT não formaram aliança. Já o PMDB e PFL/DEM participaram de mais da metade dos gabinetes, o que indica serem partidos de força política estratégicos no município.

Além disso, destaca-se a relação coligação/coalizão. Na maioria dos casos, todos os partidos coligados estão presentes na coalizão de governo (Apêndice B). Isto explicita que, no município, a coligação eleitoral indica previamente quais partidos estarão na coalizão de governo, ou seja, as alianças partidárias eleitorais em torno das coligações permanecem para além do pleito e têm como instrumento de troca as secretarias, em detrimento de apoio no parlamento (Golder, 2005).

A distribuição média de secretarias é de 48,20% para secretários sem filiação partidária no município, enquanto no âmbito federal é de 35,17%. O que indica que o presidente difere, em média, na estratégia de formação de gabinete ao optar por distribuir e, conseqüentemente, compartilhar poder via uma distribuição maior de pastas para filiados a partidos políticos. Porém a variação média de cada prefeito é substancial: Pitta governou com 71% de

secretários não filiados e Marta Suplicy, em contrapartida, administrou com 17% de secretários sem filiação partidária. Vale ressaltar que a participação de secretários filiados ao partido do prefeito é preponderante apenas nos gabinetes de prefeitos do PT.

Em relação ao tamanho nominal dos gabinetes, referente à composição partidária do gabinete refletir ou não maioria parlamentar na Câmara Municipal, estes podem ser classificados minoritários se a soma percentual no Legislativo dos partidos que possuem pelo menos uma pasta no Gabinete for menor que 50% e se maior ou igual é considerado majoritário (Amorim Neto, 2006). Dos 20 gabinetes 15 (75%) são minoritários, sendo o restante majoritários.

Nos governos em países presidencialistas e parlamentaristas, segundo Figueiredo (2004), coalizões majoritárias são formadas em 60% e 79% dos casos, respectivamente. No governo federal 80% dos gabinetes são majoritários e a maioria dos gabinetes formados garantem larga maioria no legislativo (Amorim Neto, 2007).

O tamanho nominal do gabinete variou entre mínimo de 16,36%, caso do gabinete anterior a condenação de Celso Pitta, e máximo de 61,82% em dois gabinetes formados por Maluf. A média para o município é de 44,33% de apoio nominal e, em contrapartida, a média no federal é de 59,15%, ou seja, aproximadamente 15 pontos percentuais de diferença.

Nesse sentido, a primeira dessemelhança entre o federal e o municipal é o tipo de coalizão formado. Portanto, é esperada que a aprovação de proposições de iniciativa do prefeito seja baixa nos casos de apoio Legislativo minoritário, principalmente no caso da prefeita Erundina que deteve o menor percentual, médio, de apoio nominal em toda sua gestão. Caso contrário, a distribuição de pastas no município pode ser uma condição necessária, mas não suficiente para se conseguir apoio majoritário no Legislativo.

A forma como os partidos estão representados nos gabinetes, dado suas respectivas cotas secretariais e seus pesos parlamentares, pode ser observada na Tabela 5.2. Esta exhibe os resultados dos cálculos de concentração para a medida tradicionalmente utilizada pelos trabalhos brasileiros de ciência política sobre governos de coalizão, Taxa de Coalescência, e o Índice G adaptado para esse tema. Para cada uma das medidas foi feito também o exercício do cálculo excluindo os secretários não filiados a fim de examinar como é a distribuição apenas das pastas que o prefeito decide disponibilizar para negociação com outros partidos.

TABELA 5.2

Concentração dos Gabinetes Paulistanos (1989-2012)

Prefeitos e suas Secretarias	Período de Gabinete	Taxa de Coalescência (com não filiados)	Taxa de Coalescência (sem não filiados)	Índice G (com não filiados)	Índice G (sem não filiados)
Erundina 1	01/89-12/92	0,72	1,0	0,15	0,00
Maluf 1	01/93-07/93	0,33	0,63	0,53	0,16
Maluf 2	08/93-08/94	0,44	0,75	0,38	0,08
Maluf 3	09/94-10/95	0,44	0,77	0,42	0,10
Maluf 4	11/95-31/96	0,50	0,93	0,36	0,01
Média Governo Maluf		0,43	0,77	0,42	0,09
Pitta 1	01/97-06/98	0,31	0,71	0,84	0,15
Pitta 2	07/98-11/98	0,28	0,72	0,85	0,11
Pitta 3	12/98-04/99	0,28	0,61	0,82	0,20
Pitta 4	05/99-10/99	0,33	0,79	0,58	0,06
Pitta 5	11/99-05/00	0,28	0,82	0,72	0,05
Pitta 6	06/00-12/00	0,17	0,52	1,00	0,32
Média Governo Pitta		0,27	0,70	0,82	0,15
Marta 1	01/01-02/02	0,78	0,81	0,05	0,05
Marta 2	03/02-12/04	0,81	0,82	0,05	0,05
Média Governo Marta		0,80	0,82	0,05	0,05
Serra 1	01/05-03/06	0,50	0,90	0,34	0,01
Kassab I – 1	04/06-01/07	0,56	0,91	0,26	0,01
Kassab I – 2	02/07-08/07	0,61	0,91	0,19	0,01
Kassab I – 3	09/07-02/08	0,59	0,91	0,23	0,01
Kassab I – 4	03/08-12/08	0,60	0,87	0,20	0,02
Média Governo Kassab I		0,59	0,90	0,22	0,01
Kassab II – 1	01/09-09/11	0,73	0,90	0,12	0,02
Kassab II – 2	10/11-12/12	0,67	0,77	0,14	0,08
Média Governo Kassab II		0,70	0,83	0,13	0,05

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE, SEMPLA e dos resultados da pesquisa.

Como colocado anteriormente, os dois índices variam de 0 (zero) a 1 (um), porém as lógicas das variações são inversas.

A média da Taxa de Coalescência dos gabinetes presidenciais brasileiros, incluindo secretários não filiados, para o período de 1985 a 2010 é de 0,51 e para os gabinetes paulistanos é de 0,50, praticamente igual ao federal. Segundo Amorim Neto (2000), esta taxa desvia da proporcionalidade perfeita que seria o valor 1. A variação no município é substancial com mínimo de 0,17 no último gabinete formado por Pitta, e máxima de 0,81 para o último gabinete de Marta.

Sem incluir os secretários não filiados esta variação no município é menor, a mínima é de 0,52, também para o último gabinete de Pitta, e a máxima é de 1 para o gabinete da prefeita Erundina, ou seja, proporcionalidade perfeita já que todas as secretárias da coalizão foram distribuídas para o PT e a base no legislativo era composta somente por este partido. Este índice, como já mencionado, não permite relativizar seus resultados, ou seja, não é possível analisar se a gestão de um prefeito tem ou não um gabinete mais proporcional que o gabinete de outro chefe do Executivo.

O Índice G permite posicionar os gabinetes, entretanto a comparação se restringe ao município, pois nenhum estudo anterior aplicou este índice para o caso federal e a falta dos dados brutos da composição partidária dos ministérios impossibilita este cálculo para este estudo.

O valor do G incluindo secretários não filiados varia de 0,05, praticamente desconcentrado, a 1 (um) super concentrado. Os gabinetes de Celso Pitta são os mais concentrados ao passo que os gabinetes da Marta Suplicy são os mais desconcentrados. A alta concentração dos gabinetes de Pitta é em função da grande quantidade de secretarias serem dirigidas por gestores não filiados e, também, da quantidade de pastas distribuídas aos partidos ter sido praticamente equivalente mesmo esses partidos tendo diferentes pesos na Câmara. A exclusão de não filiados diminui o valor de G, ou seja, deixa o gabinete mais desconcentrado, pois estes secretários tem cotas no gabinete mas não têm peso no Legislativo. Assim a variação do índice diminui, bem como sua média. A variação do G, excluídos os não filiados, tem um mínimo de 0,00 e máximo de 0,32. A média é de 0,08 ao passo que o índice com secretários não filiado é de 0,42.

Ao observar o Índice G é possível apontar que a maioria dos gabinetes tem por característica uma alocação mais proporcional das cotas secretariais em relação ao tamanho parlamentar dos partidos da coalizão.

5.2. O Desempenho Legislativo do Executivo

Segundo o Art. 232 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, o processo legislativo no município de São Paulo é dividido em 04 (quatro) tipos de matérias: projeto de resolução; projeto de decreto legislativo; projeto de lei; e projeto de emenda à LOM.

As duas primeiras são atos administrativos e de iniciativa exclusiva do Legislativo. Os projetos de decreto legislativo são utilizados para prestar honrarias ou homenagens ao cidadão que, reconhecidamente, tenha prestado serviço ao município e para o estabelecimento da remuneração do prefeito e do vice-prefeito, sendo que não estão sujeitos a sanção do prefeito e sim do presidente da Câmara. As resoluções dispõem sobre os assuntos políticos-administrativos da Câmara, ou seja, tangerem à organização do próprio parlamento e também

não estão sujeitas a sanção do prefeito (assuntos de economia interna da Câmara, perda de mandato de Vereador, destituição da Mesa ou de qualquer de seus membros, fixação de remuneração dos Vereadores e Regimento Interno).

Já os dois outros tipos de matéria, podem ser iniciadas tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, salvo os projetos de lei de iniciativa exclusiva do Executivo dispostas no Artigo 69 da LOM.

Os resultados finais possíveis da tramitação no Legislativo das proposições registradas são: promulgação ou arquivamento.

O arquivamento é consequência de todo projeto que não é ou não chega a ser aprovado. Especificamente, um projeto julgado inconstitucional ou ilegal ou que tenha recebido parecer contrário das Comissões de mérito é arquivado, bem como os projetos que são vetados totalmente e o veto não é derrubado. Vale ressaltar que ao término da legislatura os projetos que não são aprovados em, no mínimo, uma discussão são arquivados, excetuando os de iniciativa do Executivo. Os projetos que são retirados pelo autor também são arquivados. Já o projeto aprovado pelo plenário da Câmara é promulgado.

Nesse sentido, observar os projetos que competem e que são de iniciativa do prefeito é uma importante aproximação para analisar se as coalizões têm servido ao principal propósito que a literatura aponta que diz respeito ao sucesso do Executivo. Para isso foi examinado os projetos de lei, já que o Executivo não tem ingerência sobre as resoluções e os decretos legislativos, e aqueles que indicam a preferência direta do prefeito através do próprio registro como autor da proposição²⁶.

O apoio do Legislativo pode ser observado diretamente nos resultados da votação de aprovação ou não aprovação. Porém cabe destacar o quantitativo de projetos retirados pelo autor, pois podem sinalizar uma mudança de preferência do prefeito ou uma reação a um possível sinal de falta de suporte do Legislativo para passar/aprovar a proposição. Já os inconstitucionais ou ilegais ou que tenham recebido parecer contrário das Comissões de mérito, bem como aqueles não julgados até o término do mandato podem ser agrupados na

²⁶No período o quantitativo total de proposições de iniciativa do Executivo de emendas à LOM foi de apenas 05 observações e nem todos os prefeitos. Nesse sentido, os resultados desse tipo de projeto não compõem a análise, mas estão expostos no Apêndice C deste trabalho.

categoria arquivados²⁷. Os dados foram extraídos da base de projetos apresentados da Câmara Municipal de São Paulo²⁸. A Tabela 5.3 expõe os resultados para essa divisão no que tange aos projetos de lei.

TABELA 5.3

Resultados dos Projetos de Lei de Iniciativa do Executivo (1989-2012)

Projetos de Lei	Aprovados		Não Aprovados		Retirados		Arquivados		Total
	n	%	n	%	n	%	n	%	N
Erundina	236	47,01	0	0,00	131	26,10	135	26,89	502
Paulo Maluf	220	50,00	1	0,20	146	33,18	73	16,59	440
Celso Pitta	59	28,37	0	0,00	86	41,35	63	30,29	208
Marta Suplicy	213	67,62	0	0,00	50	15,87	52	16,51	315
José Serra	23	45,10	0	0,00	1	1,96	27	52,94	51
Kassab I	70	63,06	0	0,00	7	6,31	34	30,63	111
Kassab II	97	59,51	1	0,20	11	6,75	54	33,13	163

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Câmara Municipal de São Paulo.

A primeira coluna, *Aprovados*, é o resultado do indicador denominado *taxa de sucesso*. No âmbito federal a *taxa de sucesso* média é de 70,7%, ao passo que a taxa média para o município é 51,53%. Esse dado pode indicar que o Legislativo municipal não é previsível como o federal. A taxa encontrada está alinhada com o resultado encontrado de predominância de coalizões minoritárias, ou seja, a estratégia do Executivo de formar coalizões minoritárias implica incertezas quanto à promulgação de suas proposições haja vista a ausência de apoio sólido da Câmara.

Porém se for observado apenas o quantitativo de proposições encaminhadas para votação do Plenário, o resultado é inverso. Nesse caso, o Legislativo é totalmente previsível. Os dados demonstram que praticamente todos os projetos de lei de iniciativa do prefeito foram aprovados mesmo contanto com coalizões minoritárias, ou seja, todas as proposições desse tipo que foram submetidas à votação obtiveram apoio suficiente no parlamento para serem promulgadas.

O único projeto não aprovado no período do mandato do prefeito Paulo Maluf foi o que concedia isenção de Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) a empresas que

²⁷ Apesar do § 1º do Art. 275 do Regimento Interno da Câmara destacar que as proposições do Executivo não estão sujeitas ao arquivamento no término do mandato, foi adotado esse critério pois o suporte do parlamento angariado pela coalizão diz respeito apenas àquela legislatura e àquele Executivo que atuam no mesmo período, pois a composição desses poderes mudam e, conseqüentemente, as estratégias de interação também, ou seja, não perduram para o próximo mandato.

²⁸ Câmara Municipal de São Paulo. Base de Projetos Apresentados (Desde 1948).Disponível em: <www.camara.sp.gov.br>. Acesso em: 04 de janeiro de 2013.

prestam serviço de transporte por táxi. Já a propositura não aprovada na segunda gestão do prefeito Gilberto Kassab era referente à organização da Escola Municipal de Iniciação Artística (EMIA) e seu respectivo quadro de cargos de provimento em Comissão.

É importante observar a variação de proposições retiradas pelo autor que, por sua vez, podem ser motivadas por mudança de ideia ou por uma sinalização de não aprovação. Nesse último caso, a explicação para a reduzida taxa de projetos não aprovados seria em decorrência da desistência do Executivo por conta de uma possível derrota no parlamento haja vista preferência previamente divulgada.

A quantidade de projetos registrados pode ser inflada estrategicamente para ocupar a agenda do Legislativo e desviar o foco de determinada matéria, bem como pode ser um registro pró-forma para atender a opinião pública. Nesses casos aumentaria a taxa de projetos retirados pelo autor ou arquivados por término da legislatura haja vista a falta de preferência e empenho para a tramitação. Para verificar esse tipo de estratégia seria necessário analisar o conteúdo das proposições.

Assim, a taxa de sucesso pode ser um indicador ruim de ser analisado isoladamente, pois há margem para diversas interpretações em relação aos resultados mascarados por diferentes tipos de estratégia.

A teoria que respalda o resultado contra-intuitivo de aprovação total do Plenário em detrimento de uma coalizão minoritária é trabalhada por Pereira, Power & Raile (2011). Os autores colocam que para resolver a *equação de governabilidade* em um sistema presidencialista multipartidário, o chefe do Executivo conta com uma *caixa de ferramentas*. Esta é formada basicamente por dois tipos de instrumentos, um são os recursos distributivos, denominado *pork* na literatura, e outro são os recursos de *bens de coalizão*, como, por exemplo, as pastas dos gabinetes. Esses recursos interdependentes são estrategicamente utilizados de maneira dinâmica e de acordo com o contexto. A ideia é que, geralmente, a distribuição de cargos do gabinete é o primeiro passo para o presidente solidificar seu apoio no Legislativo, ao passo que os recursos distributivos, como aprovação de emendas individuais ou coletivas no Orçamento, seriam ferramentas para ajustar esse suporte. Para essa pesquisa, o argumento dos autores corrobora para a importância do mapeamento político-partidário ser iniciado pela identificação nas secretarias, mas aponta que pode haver

limitações caso essa não seja a única ferramenta estratégica que o prefeito utiliza para construir seu apoio no Legislativo.

Entretanto os estudos de caso sobre o município de São Paulo abordados nesta pesquisa, Teixeira (2004) e Fiorilo (2006), afirmam que outras ferramentas também são utilizadas pelo Executivo em prol do apoio Legislativo, principalmente no que tange as subprefeituras. Assim a hipótese que a interação entre Executivo-Legislativo no município é e opera semelhante ao federal, não pode ser rejeitada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O intuito deste trabalho foi explorar o formato existente dos gabinetes municipais através da identificação de competências e das nomeações feitas pelos prefeitos e confrontar o que foi encontrado com os resultados de sucesso do Executivo no Legislativo. Ainda falta à ciência política brasileira aprofundar o conhecimento sobre a relação Executivo-Legislativo nos municípios.

O estudo do caso do município de São Paulo aponta grande semelhança com o caso federal no que tange às competências dos poderes e aos resultados eleitorais do parlamento.

A nova ordem constitucional ampliou as atribuições dos municípios e, conseqüentemente, os poderes municipais tiveram suas respectivas responsabilidades pelo funcionamento do governo local também ampliadas. Prefeitos têm o direito de introdução de legislação, direito de propor o orçamento, capacidade de regulamentar lei, bem como o poder de veto total e de veto parcial, diferindo do presidente apenas por não ter o poder unilateral de emitir Medida Provisória. Em relação à Câmara de Vereadores de São Paulo, em linhas gerais, cabe: legislar; fiscalizar; controlar; julgar e administrar. Assim, o Executivo depende do Legislativo para aprovação das matérias de seu interesse e está sujeito ao controle e fiscalização dos parlamentares tanto no âmbito federal como no âmbito municipal.

No município o Legislativo é fragmentado, o partido do prefeito tem enormes dificuldades para eleger uma bancada majoritária na Câmara, mesmo se contabilizados também os vereadores eleitos em partidos pertencentes à coligação eleitoral.

Assim, no período analisado, o município tem um cenário bastante semelhante à esfera federal em termos do multipartidarismo e competências do Executivo e do Legislativo.

A literatura destaca que essas características apontam a necessidade de firmar acordos entre as forças políticas desses dois poderes, Executivo e Legislativo, para exercício do governo. Assim, transpondo os termos para o caso municipal, os prefeitos distribuiriam seu principal recurso, as secretarias, para os partidos a fim de formar sua base de apoio no parlamento para aprovação das proposições de sua preferência.

Porém os dados desse trabalho, apesar das semelhanças de incentivos com o cenário federal, destacam um resultado diferente. O mapeamento político-partidário dos secretários nomeados expõe que os gabinetes formados não garantem, na maioria dos casos, suporte majoritário para o Executivo. De modo contra-intuitivo, mesmo sem esse apoio sólido, praticamente todas as proposições de iniciativa do prefeito, que chegaram ao Plenário, foram aprovadas.

Com base em Pereira, Power & Raile (2011), uma interpretação possível é que a distribuição de pastas é uma ferramenta fundamental, mas pode não ser a única para angariar maioria no parlamento. Assim, o prefeito teria outras ferramentas administrativas como subprefeituras, empresas públicas, aprovação de emendas ao Orçamento, entre outros para esta finalidade.

Este estudo avança na discussão da distribuição proporcional das secretarias aos partidos da coalizão ao contrapor a Taxa de Coalescência e o Índice G. Este último permite comparar os diferentes tipos de gabinetes e colabora para uma análise mais sólida sobre essa distribuição em razão de sua consistência estatística. A maioria dos gabinetes municipais tem por característica uma alocação mais proporcional das cotas secretariais em relação ao tamanho parlamentar dos partidos da coalizão, característica de sistemas parlamentarista.

Por fim, o estudo sobre a interação Executivo e Legislativo deve avançar na identificação das forças políticas que ocupam subprefeituras, empresas públicas, pois esse trabalho indica que as secretarias são um recurso fundamental a disposição do prefeito, mas não suficiente para angariar apoio da maioria do Legislativo. Outra questão a ser abordada em pesquisas futuras é o comportamento dos membros da coalizão nas votações nominais, conhecido como taxa de disciplina, pois observá-las corrobora para resultados mais apurados acerca do funcionamento das coalizões, ou seja, revelará o apoio real da coalizão, e não somente o nominal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sergio H. H. *Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro*. Dados. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 1988.

AMORIM NETO, Otavio. *Formação de Gabinetes Presidenciais no Brasil: Coalizão versus Cooptação*. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 4, n° 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, n° 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 Assembléia 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.

_____. *The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas*. *Comparative Politics Studies*, v. 39, 415-440, 2006.

_____. *O poder executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro*. In Avelar, Lucia e Cintra, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro e SILVA, Glauco P. da. *A Concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações*. Dados [online]. 2011, vol.54, n.2, pp. 319-347. ISSN 0011-5258.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasil: Casa Civil, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 de novembro de 2012.

CAETANO, Bruno. *Executivo e Legislativo na esfera local: agenda e construção de maiorias na Câmara Municipal de São Paulo*. *Novos Estudos CEBRAP*, n 71. São Paulo: CEBRAP, 2005.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1991. Disponível em: <www.camara.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de novembro de 2012.

CAREY, John M. *Presidential versus Parliamentary Government*. In: Claude Menard & M.M. Shirley, eds. *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, 2005.

COUTO, Cláudio G. *Mudança e crise: o PT no governo em São Paulo*. Lua Nova [online]. 1994, n.33, pp. 145-164. ISSN 0102-6445.

_____. *Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação executivo-legislativo e o caso paulistano*. In: ANDRADE, Regis de Castro (org.) *Processo de governo no município e no estado. Uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 1998.

COUTO, Cláudio G. & ARANTES, Rogério B. *Constituição, governo e democracia no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 61, 2006

FIGUEIREDO, Argelina. *Resenha de estudos sobre o Executivo*. *Revista do Serviço Público*, v. 55, n. 1/2, 2004, p. 5- 47.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. In *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FIORILLO, Paulo R. *A relação entre Executivo e Legislativo no Governo petista de Marta Suplicy, 2001-2004*. 2006, São Paulo. PUC, [Dissertação de mestrado em Ciências Sociais].

GOLDER, Sona N. *Pre-electoral coalitions in comparative perspective: A test of existing hypotheses*. *Electoral Studies*, 24 (4):643-63: 2005.

LAMOUNIER, Bolívar. (1994), *Brazil: Toward Parliamentarism?*, in J. J. Linz e A. Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

LAAKSO, Markku & TAAGEPERA, Rein. *Effective number of parties: A measure with application to west europe*. *Comparative Political Studies*, 12(1):3-27, 1979.

LIMONGI, Fernando. *Democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório*. São Paulo: CEBRAP. *Novos Estudos*, v 76, p. 17-41, 2006.

LINZ, Juan. *Presidencialismo ou parlamentarismo: faz alguma diferença?* In: Lamounier, Bolívar (org.). *A Opção Parlamentarista*. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1991.

MAINWARING, Scott P. 1993. *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*. *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.

MELO, Carlos R. 2007. *Nem tanto ao mar, nem tanto a terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro*. In: MELO, Carlos Ranulfo & ALCÂNTARA SÁEZ, Manuel (eds.). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

NYBLADE, Benjamin & STROM, Kastner. *Coalition Theory and Government Formation*. In: Boix, C. & Stokes, S. C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford, 2009.

PEREIRA, Carlos ; POWER, Timothy; RAILE, Eric. *The Executive Toolbox: Building Legislative Support in Multiparty Presidential Regime*. *Political Research Quarterly*, v. 64, p. 323-334, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Lei Orgânica do Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, 1990. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 15 de novembro de 2012.

STROM, Kastner. *Democracy, accountability, and coalition bargaining*. *European Journal of Political Research* 31: 47-62, 1997.

_____. *Minority government and majority rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

STEPAN, Alfred & SKACH, Cindy. *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism*. *World Politics* 46 (1): 1-22, 1993.

SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.

TEIXEIRA, Marcos A. C. *Negociação Política e Interação Executivo/Legislativo - a gestão Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-1996)*. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 9, p. 01-73, 2004.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Na tabela A.1 estão listados os gabinetes de ministros para o período de 1985 a 2010, resultados da pesquisa de Amorim Neto (2007).

TABELA A1
Gabinetes de Ministros (1985-2010)

Presidentes e seus Ministérios	Período de Gabinete	Partidos Representados no Ministério	Apoio na Câmara (nominal)	Proporcionalidade na Distribuição das Pastas	% de Ministros sem Filiação partidária
Sarney 1	03/85-02/86	PMDB-PFL-PTB-PDS	93,5%	0,66	18,0
Sarney 2	02/86-03/90	PMDB-PFL	69,3	0,64	14,0
Collor 1	03/90-10/90	PMDB-PFL-PRN	50,3	0,40	60,0
Collor 2	10/90-01/92	PFL-PDS-PRN	29,6	0,40	60,0
Collor 3	01/92-04/92	PFL-PDS	26,2	0,30	60,0
Collor 4	04/92-10/92	PFL-PDS-PSDB-PTB-PL	43,7	0,46	45,0
Itamar 1	10/92-01/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB	61,6	0,62	20,0
Itamar 2	01/93-05/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PDT-PSB-PT	67,4	0,59	38,0
Itamar 3	05/93-09/93	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PSB	53,3	0,51	38,0
Itamar 4	09/93-01/94	PMDB-PFL-PSDB-PTB-PP	58,6	0,48	52,0
Itamar 5	01/94-01/95	PMDB-PFL-PSDB-PP	55,3	0,22	76,0
FHC I – 1	01/95-04/96	PSDB-PMDB-PFL-PTB	56,3	0,57	32,0
FHC I – 2	04/96-12/98	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	76,6	0,60	32,0
FHC II – 1	01/99-03/99	PSDB-PMDB-PFL-PTB-PPB-PPS	74,3	0,70	23,8
FHC II – 2	03/99-10/01	PSDB-PMDB-PFL-PPB-PPS	68,2	0,59	37,5
FHC II – 3	10/01-03/02	PSDB-PMDB-PFL-PPB	62,0	0,68	31,6
FHC II – 4	03/02-12/02	PSDB-PMDB-PPB	45,1	0,37	63,2
Lula I – 1	01/03-01/04	PT-PSB-PDT-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB	49,3	0,64	17,2
Lula I – 2	04/04-06/05	PT-PSB-PPS-PCdoB-PV-PL-PTB-PMDB	62,0	0,51	14,3
Lula I – 3	06/05-08/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	59,8	0,56	15,1
Lula I – 4	08/05-09/05	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PL	69,0	0,55	19,3
Lula I – 5	09/05-04/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP-PRB-PL	69,0	0,52	19,3
Lula I – 6	04/06-12/06	PT-PSB-PCdoB-PV-PTB-PMDB-PP	58,4	0,52	22,5

Fonte: Amorim Neto (2007).

APÊNDICE B

Na Tabela B.1 estão listados os gabinetes de secretários para o período de 1989 a 2012, os partidos representados, bem como o tempo de duração, em dias, de cada gabinete. Já a Tabela B.2 expõe os resultados acerca do apoio nominal angariado pelas coligações e coalizões formadas para cada gabinete de 1989 a 2012.

TABELA B1

Duração dos Gabinetes Paulistanos (1989-2012)

Prefeitos e suas Secretarias	Período de Gabinete	Duração (dias)	Partidos Representados no Secretariado
Erundina 1	01/89-12/92	1460	PT
Maluf 1	01/93-07/93	208	PDS-PFL-PMDB-PTB
Maluf 2	08/93-08/94	390	PPR-PFL-PL-PMDB-PTB
Maluf 3	09/94-10/95	448	PPR-PL-PMDB-PTB
Maluf 4	11/95-31/96	413	PPB-PL-PTB
Média Governo Maluf		365	
Pitta 1	01/97-06/98	541	PPB-PFL-PTB
Pitta 2	07/98-11/98	143	PPB-PFL-PL-PTB
Pitta 3	12/98-04/99	171	PPB-PFL-PL-PMDB-PTB
Pitta 4	05/99-10/99	163	PFL-PL-PMDB-PTB
Pitta 5	11/99-05/00	223	PFL-PMDB-PTB
Pitta 6	06/00-12/00	201	PTN-PMDB-PPB-PTB
Média Governo Pitta		240	
Marta 1	01/01-02/02	423	PT-PCdoB-PMDB-PSB
Marta 2	03/02-12/04	1036	PT-PCdoB-PMDB
Média Governo Marta		730	
Serra 1	01/05-03/06	453	PSDB-PDT-PFL-PMDB-PPS-PV
Kassab I – 1	04/06-01/07	296	PDT-PMDB-PPS-PSDB-PV
Kassab I – 2	02/07-08/07	206	PFL-PDT-PMDB-PPS-PSDB-PV
Kassab I – 3	09/07-02/08	203	DEM-PDT-PPS-PSDB-PV
Kassab I – 4	03/08-12/08	298	DEM-PPS-PSDB-PV
Média Governo Kassab I		291	
Kassab II – 1	01/09-09/11	999	DEM-PMDB-PSDB-PV
Kassab II – 2	10/11-12/12	460	PSD-PSDB-PV
Média Governo Kassab II		730	
Média Governos Paulistanos		437	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE, SEMPLA e dos resultados da pesquisa.

TABELA B2

Coalizão e Coligação no Município de São Paulo (1989-2012)

Prefeitos e suas Secretarias	Período de Gabinete	Partidos Representados no Secretariado	Apoio nominal da Coalizão	Partidos da Coligação	Apoio Nominal da Coligação	Apoio Nominal Coligação +Coalizão	Presença da Colig. na Coalizão
Erundina 1	01/89-12/92	PT	32,08	PCdoB-PCB-PT	43,40	43,40	0%
Maluf 1	01/93-07/93	PDS-PFL-PMDB-PTB	54,55	PL-PDS-PTB	40,00	61,82	100
Maluf 2	08/93-08/94	PPR-PFL-PL-PMDB-PTB	61,82	PL-PDS-PTB	40,00	61,82	100
Maluf 3	09/94-10/95	PPR-PL-PMDB-PTB	61,82	PL-PDS-PTB	40,00	61,82	100
Maluf 4	11/95-31/96	PPB-PL-PTB	32,73	PL-PDS-PTB	40,00	40,00	100
Média Governo Maluf							
Pitta 1	01/97-06/98	PPB-PFL-PTB	43,64	PFL-PPB	38,18	43,64	100
Pitta 2	07/98-11/98	PPB-PFL-PL-PTB	50,91	PFL-PPB	38,18	50,91	100
Pitta 3	12/98-04/99	PPB-PFL-PL-PMDB-PTB	58,18	PFL-PPB	38,18	58,18	100
Pitta 4	05/99-10/99	*-PFL-PL-PMDB-PTB	23,64	PFL-PPB	38,18	38,18	100
Pitta 5	11/99-05/00	PTN-PFL-PMDB-PTB	16,36	PFL-PPB	38,18	50,91	50
Pitta 6	06/00-12/00	PTN-PMDB-PPB-PTB	47,27	PFL-PPB	38,18	50,91	50
Média Governo Pitta							
Marta 1	01/01-02/02	PT-PCdoB-PMDB-PSB	49,09	PHS-PCdoB-PCB-PT	34,55	49,09	33
Marta 2	03/02-12/04	PT-PCdoB-PMDB	45,45	PHS-PCdoB-PCB-PT	34,55	45,45	33
Média Governo Marta							
Serra 1	01/05-03/06	PSDB-PDT-PFL-PMDB-PPS-PV	47,27	PFL-PSDB-PPS	30,91	47,27	100
Kassab I-1	04/06-01/07	PFL-PDT-PMDB-PPS-PSDB-PV	43,64	PFL-PSDB-PPS	30,91	43,64	100
Kassab I-2	02/07-08/07	PFL-PDT-PMDB-PPS-PSDB-PV	47,27	PFL-PSDB-PPS	30,91	47,27	100
Kassab I-3	09/07-02/08	DEM-PDT-PPS-PSDB-PV	40,00	PFL-PSDB-PPS	30,91	40,00	100
Kassab I-4	03/08-12/08	DEM-PPS-PSDB-PV	36,36	PFL-PSDB-PPS	30,91	36,36	100
Média Governo Kassab I							
Kassab II-1	01/09-09/11	DEM-PMDB-PSDB-PV	45,45	PRP-PV-DEM-PMDB-PR-PSC	32,73	45,45	40
Kassab II-2	10/11-12/12	PSD-PSDB-PV	41,82	PRP-PV-DEM-PMDB-PR-PSC	32,73	41,82	20
Média Governo Kassab II							
Média Governos Paulistanos			43,97				76

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do TSE, SEMPLA e dos resultados da pesquisa.

APÊNDICE C

Na Tabela C.1 estão descritos os resultados de cada propositura iniciada pelo Executivo no que tange às emendas à Lei Orgânica do Município de 1989 a 2012.

TABELA C.1

Resultados dos Projetos de Emenda à LOM de Iniciativa do Executivo (1989-2012)

Projetos de Emenda à LOM	Aprovados	Não Aprovados	Retirados	Arquivados	Total
Erundina	0	0	0	0	0
Paulo Maluf	1	0	0	0	1
Celso Pitta	0	0	0	0	0
Marta Suplicy	1	0	1	1	3
José Serra	0	0	0	0	0
Giberto Kassab I	0	0	0	0	0
Giberto Kassab II	1	0	0	0	1

Fonte:Elaboração própria com base nos dados da Câmara Municipal de São Paulo.