

Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Pesquisa de Iniciação Científica

Aluno João Jens Reye Sabino  
Orientador Professor Doutor Marco Antonio Carvalho Teixeira

**As relações entre o Executivo e o Legislativo no município de São Paulo  
durante o governo Serra/Kassab (2005-2008) e suas implicações para a  
atuação parlamentar.**

São Paulo  
Julho de 2009

## Índice

Introdução.....	3
1. Referencial Teórico.....	7
1.1 Modelos de Interação Executivo / Legislativo.....	7
1.2 Coalizões.....	9
1.3 Negociação Pontual.....	12
1.4 Oposições Rígidas.....	13
2. O quadro político na cidade de São Paulo após as eleições municipais de 2004.....	15
2.1 As eleições majoritárias: o Partido da Social Democracia Brasileira chega ao poder.....	15
2.2 As eleições proporcionais: Os vereadores eleitos para a 14 <sup>a</sup> legislatura (2005-2008).....	20
3. A construção da equipe de governo: formação do secretariado e composição das Subprefeituras.....	34
3.1 A legislação eleitoral brasileira, e a atuação dos parlamentares na Câmara Municipal de São Paulo durante a gestão Serra/Kassab.....	51
Considerações Finais.....	68
Referências Bibliográficas.....	71

## Introdução

Este relatório tem como objetivo apresentar a Pesquisa de Iniciação Científica orientada pelo Professor Doutor Marco Antonio C. Teixeira. A pesquisa tem como objetivo analisar as estratégias políticas que pautaram as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na Câmara Municipal de São Paulo no período correspondente ao governo Serra/Kassab (2005-2008).

A pesquisa se justifica devido à atuação apagada dos vereadores paulistanos nas legislaturas recentes. Neste período, os projetos de lei do legislativo trataram de matérias cuja relevância é bastante discutível, já que seus membros se ocuparam mais em dar continuidade a sua carreira política por meio de pressões políticas sobre o Executivo pelo controle de cargos na máquina pública, do que em propor projetos e discutir temas do interesse público relevantes para a cidade. Deixando que as políticas públicas fossem definidas quase que exclusivamente pelo prefeito, o qual ao impor agenda do seu interesse à casa legislativa faz com que esta seja apenas um órgão de ratificação das políticas do Poder Executivo.

Este quadro de debilidade do Poder Legislativo prejudica o funcionamento do sistema político democrático, pois ao sucumbir diante do Executivo, ele deixa de exercer com plenitude suas funções típicas dentro do processo de governo: representar e responder às demandas dos eleitores por meio de políticas governamentais, e fiscalizar as ações do Executivo.

Acredito que além de incrementar os estudos históricos sobre as relações entre os poderes na cidade de São Paulo, esta pesquisa contribuiu peremptoriamente na minha graduação em Administração Pública, pois representou minha inserção no universo da pesquisa acadêmica, além de contrapor à teoria política estudada ao longo do curso às práticas políticas vigentes na política brasileira. A pesquisa contribuiu, ainda, para aproximar o estudante dos atores políticos e para

estimular uma análise mais criteriosa dos critérios que pautam a administração pública brasileira nos cargos eletivos.

É importante salientar, que a execução deste trabalho encontrou algumas dificuldades, a primeira delas diz respeito às barreiras políticas do projeto, já que não é de interesse dos próprios políticos que suas ações sejam investigadas, o que nem sempre facilita a obtenção de dados, e gerou dificuldades de acesso a maiores detalhes do mandato, dada a inexperiência do autor. Constatou-se, evidentemente, que os atores políticos procuraram induzir o pesquisador a interpretar o objeto de análise de acordo com o posicionamento político do entrevistado. Afora as questões políticas, o pesquisador também encontrou dificuldades para conciliar suas atividades estudantis com a atividade acadêmica, sendo a inexperiência no processo de administração do próprio tempo, tratando-se de uma pesquisa tão longa, outro problema significativo para a execução da pesquisa.

A elaboração deste trabalho seguiu as seguintes etapas: levantamento da literatura; levantamento de dados referentes à legislatura estudada; aprofundamento bibliográfico, pesquisa de campo, e elaboração do relatório.

Primeiro, ocorreu um contato preliminar com a literatura existente, priorizando o estudo que primava pela sistematização das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, nesta etapa também foi feito um levantamento de dados correspondentes ao período estudado, e também uma pesquisa das publicações referentes aos acontecimentos relativos à gestão Serra/Kassab, incluindo visitas ao acervo da Câmara para pesquisas no Diário Oficial do Município.

Posteriormente foram feitos aprofundamentos da bibliografia procurando ampliar o conhecimento do tema. É importante salientar que durante todo o processo de pesquisa surgiram novas referências bibliográficas através de pesquisas, indicações, entrevistas, etc. Sendo a administração deste conteúdo, bem como sua utilização no trabalho um fator importante de aprendizado.



Quanto à visita de campo, foram feitas definições prévias dos possíveis entrevistados, assim como levantamento histórico das suas atuações ao longo do mandato estudado. Entretanto, ao longo do projeto, o número proposto inicialmente foi drasticamente reduzido por questão de tempo, sendo priorizados os atores políticos participantes do processo de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo durante o processo estudado. Para tal, foram entrevistados os vereadores: José Police Neto do PSDB, que chegou inclusive a ser Secretário de Governo durante a gestão Serra/Kassab, e o vereador Paulo Fiorilo do PT, principal partido de oposição ao governo durante o mandato estudado, e que possuía experiência de análise acadêmica da gestão Marta Suplicy (2001-2004) da qual havia sido secretário de governo.

Nesta etapa, os vereadores procuraram ocultar as relações políticas que lhes desinteressavam politicamente, procurando induzir o pesquisador por meio da interpretação ideológica das ações do governo que defendiam ou atacavam, uma vez que dispunham de experiência e destreza política para se legitimarem através do discurso.

Assim como políticos, foram entrevistados os jornalistas Sérgio Roxo do *Diário de São Paulo* e Roberto Fonseca do *Jornal da Tarde*. Ambos responsáveis pela cobertura das atividades da Câmara Municipal de São Paulo para os periódicos nos quais atuam. Estas entrevistas foram importantes para indicar possíveis indícios da forma como se relacionaram os poderes durante o período estudado, bem como para pontuar momentos importantes da legislatura analisada. Os entrevistados ainda apresentaram elementos e atores políticos considerados importantes para os trabalhos no legislativo paulistano.

Por fim, foi entrevistado um membro de uma organização não governamental que analisa os trabalhos dos parlamentares na Câmara Municipal, Gilberto Palma, do *Instituto Ágora*. Nesta entrevista, as discussões foram pautadas menos pela atuação individual dos parlamentares na legislatura e mais por uma análise sistêmica da atuação dos políticos paulistanos, também foram

analisadas as possibilidades de fortalecer a participação do eleitor no processo decisório envolvendo a cidade.

Finalmente, para elaboração deste relatório final, foram combinadas de forma direta ou indireta, todas as experiências de aprendizado envolvidas no processo de pesquisa: a teoria estudada, as visitas de campo, incluindo pesquisas no arquivo histórico da Câmara Municipal de São Paulo; conversas com acadêmicos e funcionários públicos, bem como as observações e contatos com os atores envolvidos direta ou indiretamente no meio político.

Este relatório final segue a seguinte estrutura: Referencial Teórico, onde serão apresentados os conceitos que norteiam este trabalho, o texto privilegiado nesta etapa diz respeito à classificação dos padrões de interação Executivo – Legislativo. Ele servirá como base para análises futuras das relações entre os Poderes na gestão estudada. Posteriormente, será analisado o quadro político proveniente das eleições 2004, quadro político majoritário: eleição para prefeito, e quadro político proporcional: eleição para vereador. Em seguida, serão apresentados os dados relativos à equipe executiva do mandato Serra/Kassab na prefeitura de São Paulo. Seguida pela atuação dos vereadores eleitos em face do sistema eleitoral brasileiro, onde a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo será analisada utilizando como base o referencial teórico adotado. Nas Considerações Finais, uma reflexão adicional sobre o conteúdo da pesquisa, e parecer sobre os fatores propulsores das escolhas dos atores políticos ao longo do mandato.

## 1. Referencial Teórico

### 1.1 Modelos de Interação Executivo / Legislativo

A compreensão acerca dos padrões de interação que envolvem as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo são fundamentais para entender a produção de políticas públicas pelo governo, cuja função é, através do sistema político, converter demandas e apoios em respostas, as chamadas políticas governamentais. A articulação entre os atores políticos determinará o que é prioritário, hierarquizando as demandas, já que o Estado não tem capacidade de atender a todas as solicitações.

Os padrões apresentados a seguir representam tipos de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, através deles o governo procura construir uma base de sustentação para suas propostas no Parlamento.

A classificação tem como base o estudo de Cláudio Couto (1998) denominado *Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano*, publicado no livro: *O Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*, organizado por Régis de Castro Andrade.

Segundo este estudo, os padrões de interação são determinados por três variáveis, são elas: estratégia, modalidade e elementos de troca. No que diz respeito à estratégia, a interação poderá ser de cooperação ou conflito; a modalidade pode ser subdividida em estável (coalizões/oposições) ou instável (negociações pontuais); já a moeda de troca, também denominada caráter da interação, poderá ser programática ou alocativa/fisiológica.

Seguindo a divisão do estudo original, o modelo será decomposto para fins didáticos. As duas primeiras variáveis analisadas serão: estratégia e modalidade, descritas no Quadro 1.

Quadro 1

Modalidade	Estratégia	
	Cooperação	Conflito
Estável	Coalizões	Oposição Rígida
Instável	Negociação Pontual	Negociação Pontual

Fonte: Couto, 1998, p.45

Há dois fatores principais que determinarão a estratégia de interação entre os Poderes. O primeiro diz respeito às regras do jogo político, isto inclui a forma histórica da relação, o segundo está ligado à escolha individual dos atores, que se comportarão articulando as liberdades institucionais do cenário no qual atuam a seus interesses particulares.

No quadro 1, definiu-se que as coalizões são modelos dotados de estabilidade nas quais o Executivo conquista uma bancada de sustentação que apoiará as iniciativas do seu interesse no legislativo ao longo da legislatura ou mandato. Já nas negociações pontuais, o Executivo é obrigado a negociar constantemente, pois o apoio do Legislativo se dá por projeto, o que quer dizer que nas votações de seu interesse, o Executivo deve procurar os parlamentares para construir o apoio necessário para a aprovação da matéria.

O Quadro 2 dará prosseguimento aos modelos apresentados no Quadro 1, entretanto, aqui, além das variáveis estratégia e modalidade, serão incluídos os elementos de troca, que como mencionei anteriormente, podem ser de caráter programático ou não-programático (barganha alocativa e fisiológica).

Quadro 2

	Caráter de interação	
	Programática de Conteúdo	Barganha Alocativa e Fisiológica
Padrão Interativo		
Coalizões	Coalizão Programática de Governo (CPG)	Coalizão Fisiológica de Governo (CFG)
Oposição Rígida (OR)	Diferenças Programáticas Irredutíveis	Ausência Reiterada de Barganha Alocativa/Fisiológica
Negociação Pontual (NP)	Negociação Pontual s/ Conteúdo	Negociação Pontual Alocativa/Fisiológica

Fonte: Couto, 1998, p.45

Os modelos apresentados no Quadro 2 são *tipos ideais*<sup>1</sup>. Na prática política, dificilmente estarão presentes em absoluto, sendo que vários modelos deverão coexistir no mesmo governo. Ainda assim, entre eles, um se sobreporá aos demais, tornando-se o modelo dominante daquele mandato ou legislatura.

A seguir serão abordados individualmente, cada um dos padrões de interação apresentados no Quadro 2.

## 1.2 Coalizões

	Caráter de interação	
	Programática de Conteúdo	Barganha Alocativa e Fisiológica
Padrão Interativo		
Coalizões	Coalizão Programática de Governo (CPG)	Coalizão Fisiológica de Governo (CFG)

Fonte: Couto, 1998, p.45

A Coalizão Programática de Governo (CPG) ocorre quando há um programa de governo cujas propostas são aceitas por mais de um partido, formar-se-á então uma base-aliada do Executivo no Legislativo. Assim, as medidas de iniciativa daquele poder que estiverem em acordo com o programa serão apoiadas pelo

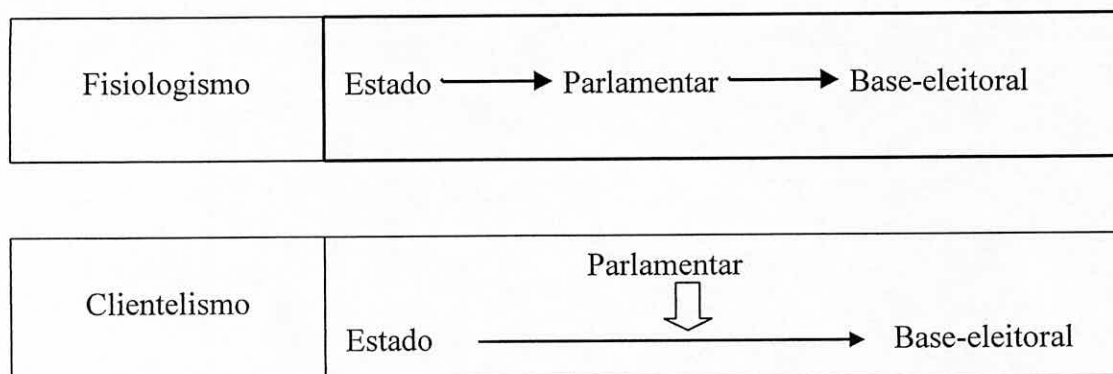
<sup>1</sup> Modelo abstrato de interpretação-investigação instituído por Max Weber para guiar o cientista social no processo de análise dos fenômenos sociais.

grupo de Parlamentares que formarem a coalizão. Isto ocorre, em geral, com partidos que comungam interesses e posicionamento político. Entretanto, a base-aliada pode não ser suficientemente ampla para aprovar os projetos do plano de governo, neste caso tornar-se-á necessário negociar com outros partidos utilizando-se de outro modelo de interação. A CPG é marcada, como mencionei anteriormente, pela estabilidade, uma vez que suas propostas são coerentes e obedecem a um planejamento desenvolvido pela base-aliada.

Já a Coalizão Fisiológica de Governo (CFG) baseia-se em tramas mais complexas nas quais o Executivo obtém apoio do Legislativo para projetos de seu interesse, quase que, independentemente da matéria abordada por elas. Isto ocorre por que a base-aliada é mantida através da “transferência de recursos para o controle dos legisladores na forma de loteamento de cargos na máquina governamental ou através de outras formas de transferência de recursos diretamente para o controle dos legisladores” (Couto, 1998).

Aqui será necessário diferenciar as formas de transferências de recursos do Executivo para o Legislativo. No fisiologismo “a barganha política ocorre através da transferência de recursos diretamente para o controle dos legisladores” (Idem, 1998). Já o clientelismo se baseia na “transferência de recursos do Estado para a base-político eleitoral dos parlamentares” (Idem, 1998).

Figura 1



Fonte: Elaboração própria, 2008



A partir da Figura 1, pode-se constatar que “a apropriação fisiológica da máquina pública presta-se à atuação clientelista (...), num segundo momento” (Couto, 1998). Além disso percebe-se que tanto o clientelismo quanto o fisiologismo são instrumentos utilizados pelos parlamentares para fortalecer as relações de favorecimento exclusivo - especialmente no fisiologismo - à sua base-eleitoral. Um membro do Legislativo que controla uma instituição na máquina pública não possui apenas maior capacidade para atuar clientelisticamente, mas também tem maior controle do jogo política na sua base-eleitoral e no seu partido, torna-se mais forte no processo de manutenção do poder, a reeleição.

No campo administrativo, esse tipo de atuação política propende para o desperdício de recursos públicos, isso por que quando investidos segundo interesses particulares dos parlamentares, os recursos não seguem um programa articulado de investimentos governamentais, sendo “apropriados de maneira privada em benefício de um grupo reduzido de pessoas” (de Castro, 1987).

No Brasil, as formas de coalizões governistas têm privilegiado as Coalizões Fisiológicas de Governo, isso por que nosso país possui um “cenário marcado pela fragilidade das organizações partidárias onde as campanhas eleitorais são montadas com conteúdo fortemente personalista” (Teixeira, 2004). Ora, se as organizações partidárias são débeis, seus programas, ainda que existam, não serão respeitados, e assim os parlamentares agirão de acordo com seus interesses individuais. Transformando-se no que Teixeira chamou de “despachantes dos interesses de seu eleitorado, pouco se preocupando com as questões da cidade como um todo” (Teixeira, 2004).



### 1.3 Negociação Pontual

	Caráter de interação	
	Programática de Conteúdo	Barganha Alocativa e Fisiológica
Padrão Interativo		
Negociação Pontual (NP)	Negociação Pontual s/ Conteúdo	Negociação Pontual Alocativa/Fisiológica

Fonte: Couto, 1998, p.45

A Negociação Pontual pode ser vista como uma forma moderada de interação entre os Poderes Executivo e Legislativo, pois ela atende às necessidades circunstanciais dos atores políticos sem estabelecer compromissos mais amplos a prazos mais longos.

Mesmo sendo fortemente marcada pela instabilidade, há casos nos quais esta forma de interação torna-se predominante entre os poderes. Em geral, isso ocorre quando o poder Executivo não está disposto a formar uma coalizão com os Parlamentares, optando por concentrar seu poder decisório sobre os recursos que controla. O Legislativo por sua vez pode não se interessar por uma coalizão, mantendo o que Couto classificou como “uma postura pública de oposição e/ou maior autonomia.” (Couto, 1998)

A Negociação Pontual também pode ser utilizada dentro das coalizões de governo, sejam elas programáticas ou fisiológicas, neste caso, inclusive, poderia denominar-se negociação aparte, pois é utilizada para negociar acordos cujas matérias são polemicas dentro da própria coalizão, nas quais não há consenso dentro da base-aliada. Este instrumento evita maiores desgastes e descontentamentos dentro do grupo de apoio ao Executivo no Parlamento mantendo-os coesos.

Outra forma de utilização típica da negociação pontual poderá ocorrer caso haja uma oposição flexível. Neste caso, governo e oposição podem negociar pontos nos quais houver concordância. Foi o que aconteceu, segundo Teixeira, no

governo da ex-prefeita Luiza Erundina (1989-1992) que “em alguns momentos barganhou individualmente o voto de alguns vereadores” (Teixeira, 2004).

#### 1.4 Oposições Rígidas

	Caráter de interação	
	Programática de Conteúdo	Barganha Alocativa e Fisiológica
Padrão Interativo Oposição Rígida (OR)	Diferenças Programáticas Irredutíveis	Ausência Reiterada de Barganha Alocativa/Fisiológica

Fonte: Couto, 1998, p.45

As formas de oposição rígida são caracterizadas pela ausência de negociações. Nas oposições regidas pelas diferenças programáticas predominarão as divergências ideológicas entre os partidos, que apoiados em suas convicções não chegarão a um acordo quanto às matérias em votação. Assim, um Executivo cuja doutrina política é de esquerda não terá apoio, por exemplo, do partido de direita.

A oposição cujo caráter de interação é a barganha alocativa e fisiológica ocorrerá quando o Executivo não se dispuser “a transferir recursos para a base política dos parlamentares, ganhando sua oposição” (Couto, 1998). Haverá, neste caso, uma clara diferenciação dos interesses individuais, pois parlamentares ávidos por instrumentos de transferência de recursos para suas bases-aliadas não estarão dispostos a negociar propostas cujo conteúdo seja predominantemente programático.

É importante salientar mais uma vez que os modelos de interação apresentados anteriormente co-existem dentro de um mesmo governo. Entretanto, ao longo deste estudo foi possível constatar um aspecto lastimável da realidade política nacional, a falta de comprometimento com o interesse coletivo e o vazio ideológico que permeia parte significativa dos nossos parlamentares.

Sobre esta postura do Legislativo, Abrucio e Couto (1995) apontam:

A despeito de as condições institucionais de funcionamento do Poder Legislativo terem sido muito codificadas pela Constituição de 1988, devolvendo uma série de prerrogativas que lhes haviam sido retiradas pelo regime militar, não foram alteradas no sentido de criar incentivos para que os parlamentares tenham um comportamento *propositivo* em seu relacionamento com o Executivo.

Se as condições institucionais não se constituem em estímulo para a atuação propositiva dos parlamentares, era de se esperar que o caráter da recente relação histórica entre os Poderes, pós-regime militar, o fizesse. Entretanto, na realidade, observa-se que o clientelismo político brasileiro se sobrepôs às forças legislativas que compuseram as lutas redemocratizantes no país, e o Legislativo ainda sucumbe diante do Executivo ao invés de assumir seu papel primordial na República.

## **2. O quadro político na cidade de São Paulo após as eleições municipais de 2004**

### **2.1 As eleições majoritárias: o Partido da Social Democracia Brasileira chega ao poder**

A vitória de José Serra nas eleições municipais de 2004 ficou marcada como a primeira vitória do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) na capital paulista, o candidato já havia tentado se eleger prefeito da maior e mais importante administração municipal do país em outras duas oportunidades, 1988 e 1996. Em 2002, dois anos antes das eleições municipais, concorreu à Presidência da República perdendo para o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva. Entretanto, José Serra obteve votação expressiva na capital paulista no segundo turno: 48,94% dos votos válidos, o que representa 2.930.620 votos<sup>2</sup>.

A principal concorrente do prefeito eleito foi à candidata do Partido dos Trabalhadores Marta Suplicy, que havia sido eleita em 2000 e buscava a reeleição. Além da prefeita, outros dois ex-prefeitos almejavam retornar à prefeitura de São Paulo, Luiza Erundina do Partido Socialista Brasileiro, que foi eleita em 1988 e governou a cidade de 1989 a 1992, e o candidato do Partido Progressista, Paulo Maluf, que durante o regime militar foi nomeado prefeito para o período que se estendeu de 1969 a 1971, sendo eleito posteriormente em 1992 (1993 a 1996). A seguir, os resultados da eleição majoritária em São Paulo em 2004.

---

<sup>2</sup> Fonte: Tribunal Superior Eleitoral, em <[http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/resultado\\_2002.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/resultado_2002.htm)> Acesso em 11 de Julho de 2009.

Quadro 3

Primeiro Turno da Disputa pela Prefeitura de São Paulo – 2004			
Candidato	Coligação	Votos	%**
José Serra (PSDB)	PSDB / PFL <sup>3</sup> / PPS	2.686.396	43,56
Marta Suplicy (PT)	PT / PTB / PSL / PL <sup>4</sup> / PRTB / PC do B / PTN	2.209.264	35,82
Paulo Maluf (PP)	(sem coligação)	734.580	11,91
Luiza Erundina (PSB)	PMDB / PMN / PSB	244.090	3,95

\*\* Votos válidos

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

O quadro 3 apresenta os quatro candidatos com maior número de votos na cidade de São Paulo no pleito eleitoral de 2004, no qual é possível constatar a forte polarização entre os candidatos José Serra do PSDB e Marta Suplicy do PT que juntos obtiveram 79,38% dos votos válidos, disputando o segundo turno, enquanto os outros doze candidatos receberam apenas 20,62% dos votos válidos.

A convergência das eleições municipais entre estes dois candidatos concentrou, desde o primeiro turno, o embate político entre PT e PSDB. A campanha da candidata Marta Suplicy à reeleição procurou exaltar as ações sociais do seu governo, e criticar o governo do então ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, do qual seu opositor havia sido Ministro da Saúde, ao passo que o candidato José Serra atacou a gestão da prefeita, justamente na área da saúde, e também fez críticas as relações da prefeita com o legislativo, prometendo, inclusive, em evento na Associação Comercial de São Paulo “eliminar o loteamento político que hoje é feito na prefeitura”.

<sup>3</sup> Em 2007, o Partido da Frente Liberal (PFL) passou a se chamar Democratas. Daqui em diante será utilizada a nomenclatura DEM para se referir ao antigo PFL.

<sup>4</sup> Em 2006, o PL se fundiu com o PRONA e passou a se chamar Partido da República (PR). Daqui em diante, será usada a nomenclatura PR para se referir ao novo partido.

As relações entre os poderes executivo e legislativo durante o governo Marta Suplicy também foram objeto de críticas de um dos seus secretários, após sua exoneração do cargo em fevereiro de 2003, o secretário municipal da Saúde Eduardo Jorge publicou nota divulgada pelo jornal O Estado de São Paulo<sup>5</sup> na qual fez as seguintes críticas à prefeita: “nossa visão sobre o preenchimento dos novos cargos das coordenadorias de saúde das subprefeituras é diversa”. O secretário ainda denominou estes cargos de “moeda política” e completou: “A prefeita foi eleita. Eu não. Os cargos de confiança são todos legítima e democraticamente de sua total responsabilidade”.

Estes acontecimentos demonstram que as relações entre os poderes Executivo e Legislativo fizeram parte da agenda política durante as eleições municipais de 2004, sendo inclusive objeto de promessa do candidato eleito.

Entre o primeiro e o segundo turno das eleições, os candidatos receberam diversos apoios, seja dos candidatos derrotados no primeiro turno ou de outras siglas partidárias, houve casos de divergências entre siglas partidárias e candidatos, o que indica possíveis fragilidades ideológicas e diferenças de interesses dos candidatos e seus partidos.

Paulo Pereira da Silva candidato do PDT (Partido Democrático Brasileiro) e líder sindical, quinto colocado nas eleições municipais com 86.549 votos, anunciou apoio ao candidato José Serra. O candidato do PSDB também recebeu apoio do Partido Verde, cujo presidente, Domingos Fernandes, declarou em entrevista ao jornal Folha de São Paulo do dia 10 de Outubro de 2004 possuir compromissos para a cidade que se assemelhavam aos do candidato tucano<sup>6</sup>.

Já Paulo Maluf (PP), terceiro candidato mais votado na cidade (734.580 votos), ignorou sua rivalidade histórica com o Partido dos Trabalhadores e com a

---

<sup>5</sup> Ver O Estado de São Paulo, disponível em:

<<http://www.estadao.com.br/arquivo/cidades/2003/not20030227p5630.htm>> Acesso em 11 de Julho de 2009.

<sup>6</sup> Ver Folha de São Paulo, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u64880.shtml>> Acesso em 11 de Julho de 2009.



prefeita Marta Suplicy e acompanhado da Executiva Nacional do Partido Progressista, anunciou apoio à candidata do PT, entretanto essa medida não foi ratificada pelo presidente do partido na cidade de São Paulo, o deputado federal Celso Russomanno, que apoiou o candidato José Serra. É importante salientar que dentre os 4 vereadores eleitos pelo PP no pleito de 2004 estava o irmão do deputado federal, vereador Atila Russomano, que poderia influenciar as decisões da bancada na Câmara Municipal de São Paulo.

Já a candidata Luiza Erundina (244.090 votos no primeiro turno) declarou-se independente e preferiu não formalizar apoio a nenhum dos candidatos, entretanto seu partido, o Partido Socialista Brasileiro, declarou apoio à candidata do PT. Assim como a ex-prefeita, o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) também optou por não formalizar apoio a nenhum dos dois candidatos.

O mapa de votação por zona eleitoral aponta que legendas e candidatos derrotados no primeiro turno dificilmente conseguem transferir suas votações aos candidatos apoiados. O candidato Paulo Maluf, por exemplo, declarou apoio à candidata Marta Suplicy, entretanto, segundo estatísticas do Tribunal Superior Eleitoral<sup>7</sup>, na zona 254 (Vila Maria) em que o candidato obteve seu maior percentual de votos válidos, 19,7%, recebeu 24.895 votos. Marta Suplicy recebeu na mesma região, 30.242 votos no primeiro turno, e 41.086 no segundo, crescimento de 10.844 votos. Somente 43% da votação do candidato, sendo que não é possível garantir que o crescimento da ex-prefeita seja explicado pela votação dos malufistas. Já o candidato José Serra obteve 66,87% dos votos válidos da região, cresceu 36% no segundo turno. Pesquisas de opinião<sup>8</sup>, apontaram ainda que 70% dos eleitores que declararam ter votado no candidato do PP no primeiro turno, votariam em José Serra.

---

<sup>7</sup> Ver Tribunal Superior Eleitoral, disponível em:

<[http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2004/result\\_zona\\_blank.htm](http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/2004/result_zona_blank.htm)> Acesso em 13 de Junho de 2009.

<sup>8</sup> Ver Datafolha, disponível em: <[http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=230](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=230)> Acesso em 13 de Junho de 2009.



Ora, se dificilmente os candidatos conseguem transferir sua votação, os acordos políticos de apoio seguem lógicas distintas da eleitoral. Entretanto, ainda que as alianças políticas entre o primeiro e o segundo turno não sejam significativas para determinar o quadro de votações dos candidatos no segundo turno, elas representam articulações político partidárias importantes para possíveis coalizões de governo ou negociações futuras.

O quadro 4 apresenta o resultado das eleições majoritárias em 2004:

Quadro 4

Segundo Turno da Disputa pela Prefeitura de São Paulo - 2004		
Candidato	Votos	%*
José Serra	3.330.179	54,86
Marta Suplicy	2.740.152	45,14

\* Votos válidos

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

O resultado das eleições demonstra que a diferença entre a votação dos dois candidatos aumentou ainda mais no segundo turno, se no primeiro turno o candidato José Serra obteve uma vantagem de 477.138 votos sobre a candidata Marta Suplicy, no segundo a vantagem do eleito chegou a 590.027 votos.

A eleição de José Serra representou o primeiro mandato do PSDB na cidade de São Paulo, entretanto o eleito esteve à frente da prefeitura por apenas quinze meses, pois a despeito das suas promessas de campanha relativas ao cumprimento integral do mandato, o prefeito se licenciou ao final de Março de 2006 para concorrer às eleições estaduais daquele ano. Em seu lugar assumiu o vice Gilberto Kassab do então Partido da Frente Liberal (DEM), que em 2007 passou a se chamar Democratas.

## **2.2 As eleições proporcionais: Os vereadores eleitos para a 14ª legislatura (2005-2008)**

Assim como nas eleições majoritárias, a polarização eleitoral entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Social Democracia Brasileira também se repetiu nas eleições proporcionais para a Câmara dos Vereadores de São Paulo. No pleito de 2004, os dois partidos obtiveram a mesma quantidade de cadeiras no legislativo paulistano, 13 vereadores, assim, compuseram as maiores bancadas da legislatura, e explicitaram novamente sua força política e oposição rígida.

O índice de reeleição da Câmara foi de 54,5%, dos 55 vereadores eleitos para a legislatura anterior (2001-2004), 30 conseguiram se reeleger para mais um mandato, destaque para um grupo que se perpetuava no legislativo paulistano há mais que três legislaturas. Os vereadores Arselino Tatto (PT) e Roberto Trípoli (PV) se elegeram pela primeira vez em 1989, desde então foram reeleitos cinco vezes, sendo a última em 2004. Já o vereador Joji Hato (PMDB) foi reeleito para seu sexto mandato consecutivo, sua atividade na casa iniciou-se em 1987, ao longo desta legislatura, o vereador completou 21 anos como vereador na Câmara Municipal de São Paulo. Já, os vereadores: Edvaldo Estima e Wadih Mutran foram eleitos pela quarta vez, e outros nove vereadores se elegeram para o seu terceiro mandato.

A partir destes números foi possível constatar que a média de experiência dos vereadores desta legislatura foi de 1,83 mandatos, o que corresponde a aproximadamente seis anos e meio no poder. Esse processo de profissionalização política que se observa na Câmara dos Vereadores de São Paulo representa um obstáculo à renovação das práticas políticas no legislativo paulistano e a possíveis mudanças nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, já que segundo Regis de Castro, "o objetivo fundamental dos decisores é a continuidade da sua carreira política" (de Castro, 1987), o que conseqüentemente, faz com que os mandatários se oponham a mudanças que

alterarem o *status quo* que lhes garantiu o poder, e ainda doutrinarem novos parlamentares as mesmas práticas.

O quadro 5 apresenta as bancadas partidárias da legislatura 2005-2008, assim como suas respectivas participações no total dos 55 assentos da Câmara Municipal de São Paulo.

Quadro 5

Composição da Câmara dos Vereadores de São Paulo na Legislatura 2005-2008		
Partido	Nº de Parlamentares	%
PSDB	13	23,64%
PT	13	23,64%
PTB	7	12,73%
PP	4	7,27%
PMDB	4	7,27%
PV	3	5,45%
PR*	3	5,45%
DEM**	2	3,64%
PPS	2	3,64%
PDT	2	3,64%
PSB	1	1,82%
PC do B	1	1,82%

\* Em 2006, o PL se fundiu com o PRONA e passou a se chamar Partido da República (PR)

\*\* Em 2007, o Partido da Frente Liberal (PFL) passou a se chamar Democratas (DEM)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A partir do quadro é possível depreender que o partido do prefeito eleito José Serra, apesar de possuir uma das bancadas mais numerosas da casa (13 vereadores), não possuía apoio de se quer um terço dos parlamentares da câmara. Se observada sob a ótica das coligações com o DEM e PPS, cada legenda com dois vereadores, a bancada de apoio ao prefeito teria então 17 vereadores. Cabe ainda adicionar os vereadores das legendas que apoiaram a candidatura tucana no segundo turno do pleito, PV (3 vereadores) e PDT (2 vereadores). A bancada de quatro vereadores do Partido Progressista era uma

incógnita, já que houve uma discordância entre a executiva nacional do partido e seu presidente estadual. Sem o apoio do PP, José Serra teria 22 vereadores a seu favor, caso a bancada seguisse o presidente estadual e apoiasse o prefeito eleito, a bancada de apoio poderia chegar a 26 vereadores, muito próximo dos 28 necessários para constituir maioria absoluta e aprovar projetos menos polêmicos.

As bancadas partidárias eleitas serão apresentadas a seguir, os quadros contêm: os nomes dos vereadores eleitos, sua votação, situação e o mandato que iniciavam no parlamento.

Quadro 6

Bancada do Partido da Social Democracia Brasileira			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
José Aníbal	165.880	Primeira Eleição	1°
Ricardo Montoro	57.600	Reeleito	2°
José Roberto Trípoli	57.405	Reeleito	5°
Gilson Barreto	55.039	Reeleito	3°
Willian Woo	46.755	Reeleito	2°
Marcos Zerbini	41.488	Reeleito	2°
Carlos Alberto Jr.	38.107	Reeleito	2°
Dalton Silvano	36.110	Reeleito	3°
Gilberto Natalini	31.547	Reeleito	2°
Juscelino Gadelha	25.633	Primeira Eleição	1°
José Police Neto	22.548	Primeira Eleição	1°
Adolfo Quintas	20.908	Primeira Eleição	1°
Cláudio de Souza	20.535	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A bancada do PSDB na Câmara Municipal de São Paulo cresceu significativamente, 62,5%, a legenda terminou a legislatura 2001-2004 com oito vereadores, reelegeu todos, e ainda assegurou vaga para outros cinco, o que fez sua bancada chegar a treze vereadores. Possivelmente, o crescimento do partido na capital paulista possa ser explicado, em parte, pelo enfraquecimento do malufismo após os escândalos que envolveram a gestão Celso Pitta, indicado pelo ex-prefeito Paulo Maluf para sua sucessão.

O partido elegeu, ainda, o vereador mais votado no pleito municipal de 2004, assim como o candidato eleito prefeito, José Serra, o vereador José Aníbal esteve presente no pleito de 2002, foi candidato a Senador da República pelo PSDB tendo recebido na capital paulista 1.533.074 votos. Anteriormente, o vereador eleito já havia sido eleito deputado federal pelo PSDB em 1994 e 1998. Em 2004, foi o mais votado com 165.880 votos.

A partir deste quadro é possível constatar que o partido do governo elegeu uma bancada experiente para a 14ª legislatura, a maioria dos vereadores já havia ocupado o posto anteriormente. Entretanto, ao longo da legislatura, assim como o prefeito eleito, quatro mandatários elegeram-se para outros cargos, o vereador José Aníbal e o vereador Willian Woo se elegeram deputado federal em 2006 e deixaram o mandato, assim como os vereadores Ricardo Montoro e Marcos Zerbini, que se elegeram deputados federais. Portanto, além do prefeito, 30,8% da bancada eleita não cumpriu integralmente o mandato para o qual se elegeu, esse comportamento se constitui no que Rui Tavares Maluf (2006) chamou de vereador de passagem, que utiliza a câmara municipal como espaço de progressão para outros mandatos. Tal procedimento, tão comum na política brasileira, evidencia a falta de compromisso dos mandatários com os cargos para os quais se elegem, com seus eleitores, e identifica a inexistência de planos de governo efetivos para a cidade, evidenciando, apenas, projetos de poder de político.

Quadro 7

Bancada do Partido dos Trabalhadores			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Arselino Tatto	73.308	Reeleito	5°
Antonio Donato	58.952	Primeira Eleição	1°
Soninha Francine	50.989	Primeira Eleição	1°
Paulo Teixeira	47.473	Primeira Eleição	1°
Claudete Alves	46.104	Reeleito	1°
João Antonio	45.636	Reeleito	2°
Carlos Giannasi	41.039	Reeleito	2°
José Américo	35.998	Reeleito	1°
Beto Custódio	35.057	Reeleito	2°
Paulo Fiorilo	32.953	Primeira Eleição	1°
Francisco Chagas	32.252	Reeleito	2°
José Ferreira (Zelão)	31.318	Reeleito	1°
Chico Macena	27.871	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A bancada do Partido dos Trabalhadores encolheu aproximadamente 30% em relação à bancada que terminou a 13ª legislatura, dos 18 vereadores que ocupavam o cargo anteriormente, oito se reelegeram e cinco foram eleitos pela primeira vez, totalizando 13 vereadores. Entretanto, apesar de reeleitos, os três vereadores: José Ferreira, José Américo e Claudete Alves eram suplentes na legislatura anterior e iniciavam mandatos próprios, como eleitos, pela primeira vez.

O enfraquecimento petista no legislativo reflete o desempenho da candidatura Marta Suplicy nas eleições majoritárias, uma vez que este processo eleitoral tem influencia direta nas eleições proporcionais, basta observar o crescimento do PSDB nesta legislatura, assim como a grande quantidade de vereadores eleitos para a 13ª legislatura (2001-2004), quando da eleição da prefeita.

O vereador Arselino Tatto foi o segundo mais votado nas eleições de 2004, sendo eleito para sua quinta legislatura, em 2003 e 2004 o vereador havia ocupado a presidência da Câmara Municipal de São Paulo. A vereadora petista, Soninha Francine, foi à vereadora mais votada nas eleições de 2004, sua



exposição na mídia foi importante para que obtivesse votação expressiva, 50.989 votos. Há ainda, entre os eleitos, vereadores que ocuparam cargos no governo da prefeita Marta Suplicy, o vereador José Ferreira, por exemplo, foi subprefeito do Itaim Paulista durante o governo petista, e em 2004 foi reeleito com 31.318 votos, destes, 11.849, ou seja, 37,8%, vieram justamente da zona eleitoral 352, Itaim Paulista. O que evidencia a importância e efetividade no resultado eleitoral do controle fisiológico das subprefeituras por parte dos vereadores. Já os vereadores Antonio Donato e o vereador José Américo foram secretários no governo Marta e conseguiram se eleger em 2004. Uma vez mais o controle da máquina pública se mostra importante na eleição.

Assim como quatro vereadores do PSDB, houve dois vereadores petistas que se elegeram para outros cargos sem ter concluído os mandatos, corroborando as afirmações supracitadas sobre o comprometimento dos vereadores com o cargo para os quais foram eleitos, e demonstra, também, que esta prática independe da filiação partidária. O vereador Paulo Teixeira se elegeu deputado federal em 2006, e o vereador Carlos Giannasi foi eleito deputado estadual no mesmo ano.

Quadro 8

Bancada do Partido Trabalhista Brasileiro			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Celso Jatene	69.354	Reeleito	2°
José Farhat	44.132	Reeleito	2°
Paulo Frange	37.122	Reeleito	3°
Marta Costa	35.989	Primeira Eleição	1°
Atilio Francisco	32.813	Reeleito	2°
Adilson Amadeu	28.354	Primeira Eleição	1°
Mario Dias	28.197	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A bancada do Partido Trabalhista Brasileiro cresceu 75% nas eleições municipais de 2004, foi o maior crescimento entre as legendas partidárias. O partido reelegeu os quatro vereadores da legislatura anterior e outros três foram eleitos pela primeira vez. Entre os reeleitos estão José Farhat, conhecido por



sua participação em um programa de apelo popular na televisão, e o bispo da Igreja Universal do Reino de Deus, Atilio Francisco.

O PTB beneficiou-se da coligação eleitoral com o Partido dos Trabalhadores e teve dois vereadores eleitos por média<sup>9</sup>, Mario Dias e Adilson Amadeu, o primeiro teve votação pulverizada, sem grande concentração em área específica da cidade, já o vereador Mario Dias se elegeu com 65,5% dos seus votos em 4 distritos da zona sul da cidade, Santo Amaro, Jardim Ângela, Capão Redondo e Campo Limpo.

Quadro 9

Bancada do Partido do Movimento Democrático Brasileiro			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Antonio Goulart	67.594	Reeleito	3°
Milton Leite	63.374	Reeleito	3°
Jorge Tadeu	51.668	Primeira Eleição	1°
Jooji Hato	29.182	Reeleito	6°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A bancada de vereadores do PMDB perdeu um vereador em relação à legislatura 2001-2004. Entre seus quatro eleitos, apenas um foi eleito pela primeira vez, Jorge Tadeu Mudalen, que entretanto possuía vasta carreira política. Havia sido deputado estadual constituinte em São Paulo, e deputado federal. Seu retorno à política se deu com apoio de setores evangélicos.

Já os vereadores Antonio Goulart e Milton Leite entravam no seu terceiro mandato na Câmara Municipal de São Paulo, sendo os dois vereadores mais votados do partido. Completava a bancada do PMDB o vereador Jooji Hato, eleito pela sexta vez, recordista em mandatos na 14ª legislatura da câmara municipal.

<sup>9</sup> Para mais ver: Código Eleitoral Brasileiro, art. 107 a 109

Quadro 10

Bancada do Partido Progressista			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Agnaldo Timotheo	37.336	Primeira Eleição	1°
Wadih Mutran	35.019	Reeleito	4°
Jorge Borges	27.596	Primeira Eleição	1°
Attila Russomano	25.225	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A bancada eleita pelo Partido Progressista é numericamente igual a do PMDB, 4 vereadores. Entretanto, ao contrário desta, a bancada do PP possui apenas um vereador reeleito, Wadih Mutran, tradicional político da zona norte de São Paulo, eleito para seu quarto mandato, concentrou 78,3% da sua votação em apenas duas zonas eleitorais, Vila Maria (50%) e Jaçanã (28,3%).

Outros dois vereadores eleitos pelo partido possuíam fortes ligações com a mídia, o vereador com maior votação no partido foi Agnaldo Timotheo, cantor que participou de um extenso programa de televisão no SBT em 2003, ano anterior ao pleito. Antes de se eleger vereador em São Paulo, o cantor foi deputado federal pelo Rio de Janeiro por duas ocasiões (1982 e 1994) e também vereador da mesma cidade em 1996. Já o vereador Átilla Russomano é irmão do deputado federal Celso Russomano, que em 2006 foi eleito para o quarto mandato no congresso nacional, e durante muitos anos foi apresentador de um programa de apelo popular no SBT. A exposição do deputado federal na mídia rendeu-lhe não apenas votação para sua eleição para o congresso, como também para eleição dos dois irmãos: Átilla, vereador e Mozart, deputado estadual.

Quadro 11

Bancada do Partido Verde			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Lenice Lemos	45.295	Primeira Eleição	1°
Aurélio Nomura	16.924	Primeira Eleição	3°
Abou Anni	14.521	Primeira Eleição	1°

A bancada do Partido Verde cresceu significativamente nas eleições de 2004, já que não possuía representatividade no legislativo paulistano na legislatura anterior, para a qual não elegeu nenhum vereador nas eleições de 2000. Abou Anni é policial militar, recebeu a menor votação entre todos os candidatos que disputaram o pleito, foi eleito por média<sup>10</sup>. Já Aurélio Nomura foi eleito vereador pela primeira vez após seus mandatos dois mandatos consecutivos em 1992 pelo PR, e em 1996 pelo PSDB, em 2000, foi suplente. A maior votação do Partido Verde entretanto coube a Lenice Lemos, bispa da Igreja Renascer.

Quadro 12

Bancada do Partido da República			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Antonio Carlos Rodrigues	57.307	Reeleito	2°
Toninho Paiva	45.512	Reeleito	3°
Aurélio Miguel	38.491	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

No pleito de 2004, o Partido da República, então Partido Liberal, teve sua bancada reduzida em 40%, ao final de 2004 o partido possuía 5 vereadores, entretanto só elegeu três na eleição daquele ano. O republicano mais votado foi o vereador Antonio Carlos Rodrigues, que em 2007 viria a se eleger presidente da câmara municipal. Já Toninho Paiva, chegava ao seu terceiro mandato consecutivo na casa com 60% dos seus votos distribuídos nas zonas eleitorais do Tatuapé, Penha e Ermelino Matarazzo, todas na zona leste. O terceiro vereador eleito pelo Partido da República foi o ex-judoca campeão olímpico em 1998, Aurélio Miguel.

<sup>10</sup> Para mais ver: Código Eleitoral Brasileiro, art. 107 à 109

Quadro 13

Bancada do Democratas			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Ushitaro Kamia	39.700	Primeira Eleição	3°
Domingos Dissei	38.901	Reeleito	3°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

O DEM manteve o mesmo número de vereadores que possuía anteriormente, ambos possuíam experiências de mandatos anteriores na câmara dos vereadores. Ushitaro Kamia foi eleito pela primeira vez após seus dois mandatos anteriores, em 1989 e 1992. Além das experiências anteriores no legislativo paulistano, Kamia também havia sido eleito Deputado Federal em 1994.

O outro candidato eleito pelo partido, Domingos Dissei, também possuía um currículo extenso na política paulista, reeleito vereador pela terceira vez, foi Secretário Municipal das Administrações Regionais do Município de São Paulo na administração Celso Pitta em 1998 e 1999 e administrador regional do Ipiranga, onde concentrou aproximadamente 50% dos seus votos, sendo na zona eleitoral da saúde sua segunda maior votação, 21,3%.

Quadro 14

Bancada do Partido Popular Socialista			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Edivaldo Estima	34.885	Reeleito	4°
Miriam Athie	26.357	Reeleito	2°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

O PPS não alterou sua bancada de vereadores após o pleito de 2004, manteve os mesmos dois vereadores, ambos reeleitos, entre eles o vereador Edvaldo Estima, eleito para seu quarto mandato consecutivo na câmara dos vereadores, estava entre os 5 vereadores mais antigos da casa, sua última eleição se deu especialmente com votos na zona sul de São Paulo: Grajaú, Parelheiros e Capela do Socorro. Ao final do seu quarto mandato consecutivo em 2008, o vereador Estima não se candidatou à reeleição, apoiando a candidatura do filho, Fernando Estima, que não se elegeu.

Quadro 15

Bancada do Partido Democrático Trabalhista			
Vereadores	Votos	Status	Mandato
Carlos Apolinário	44.526	Reeleito	2°
Claudio do Prado	30.302	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A PDT a exemplo do PPS manteve o mesmo número de vereadores com que terminou a 13ª legislatura. Entre eles o experiente Carlos Apolinário, reeleito para seu segundo mandato no parlamento paulistano, membro da igreja evangélica Assembléia de Deus, detentor de radiodifusora e rede de televisão em São Paulo, o vereador eleito já havia sido deputado estadual de 1983 a 1995, além de deputado federal de 1995 a 1999. O candidato Cláudio do Prado, segundo eleito pelo PDT, foi diretor do Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo.

Quadro 16

Bancada do Partido Socialista Brasileiro			
Vereador	Votos	Status	Mandato
Noemi Nonato	29.029	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

A bancada do PSB reduziu se em 50%, elegeu apenas uma vereadora, a cantora evangélica Noemi Nonato.

Quadro 17

Bancada do Partido Comunista do Brasil			
Vereador	Votos	Status	Mandato
Ademir da Guia	27.541	Primeira Eleição	1°

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Assim como o PSB, o PC do B teve sua bancada no legislativo paulistano reduzida pela metade. A exemplo dos eleitos Aurélio Miguel e Soninha Francine, ligados ao esporte, foi eleito o ex-jogador de futebol Ademir da Guia, que não terminou o mandato no partido, migrou para o Partido da República durante o mandato.

O quadro dos vereadores eleitos na cidade de São Paulo indica claramente a existência de três grupos, que contém a quase totalidade dos vereadores, e independe do partido ao qual o candidato eleito é filiado. O primeiro grupo é o menor, e contém vereadores que estiveram expostos durante longo tempo na mídia, seja por participar de programas televisivos, ou por feitos que lhes proporcionaram exposição em meios de comunicação de massa. Neste grupo são incluídos, ainda, vereadores ligados a grandes instituições, que contribuem para a projeção e promoção dos candidatos, tais como: igrejas evangélicas e sindicatos. Em geral, seus vereadores possuem votações mais pulverizadas que os demais, pois não concentram a maior parte dos seus votos em apenas um par de zonas eleitorais.

Já o segundo grupo é composto por vereadores cuja votação inverte a lógica do primeiro, pois estes eleitos concentram a maioria dos seus votos em duas ou três zonas eleitorais da cidade, tornando-se representantes daquelas regiões no parlamento, ainda que o sistema eleitoral brasileiro não vincule o político diretamente aos distritos, os eleitos reconhecem nestes locais sua capacidade de se manter no poder.

Por fim, há o grupo dos políticos de carreira, experientes, que há muito tempo participam do legislativo brasileiro, seja como vereador, deputado estadual ou federal. Em geral estes vereadores, também, são ligados há alguma região da cidade, há poucos vereadores no segundo e terceiro grupo que não concentram suas votações em nenhuma região, entretanto os vereadores deste grupo também se utilizam sua larga experiência e notoriedade, devido ao longo tempo de exposição política no decorrer da carreira para ampliar sua votação.

Ao comentar a composição da câmara dos vereadores em entrevista ao autor, o vereador José Police Neto afirmou haver na casa “um misto de câmara distrital, com os representantes dos distritos, e outro conjunto de vereadores temáticos”. Entretanto segundo ele “80% dos vereadores têm base local, caso contrário não se elegeriam, é raro o vereador que não tenha base local”. Police Neto, cuja



maior votação ocorreu no distrito de Ermelino Matarazzo, onde obteve 7,5% dos votos, considera não possuir base local, e por isso acredita ser um vereador em "extinção", assim como os vereadores que se elegem desta maneira.

É importante salientar que a falta de vínculo legal entre os candidatos e os distritos eleitorais pode gerar problemas de representatividade local, fazendo com que uma região seja sub-representada e outra super-representada dependendo da forma como votam os eleitores dos distritos, basta que certas regiões distribuam a maioria dos seus votos para candidatos do primeiro grupo, enquanto, os distritos super-representados privilegiem votar em candidatos mais ligados às suas regiões.

A ligação informal entre candidatos e distritos provoca ainda a disputa indireta entre candidatos pelos votos da mesma região, portanto, como não há uma disputa clara entre eles, é difícil comparar objetivamente as suas performances no exercício da representatividade local, sendo a execução dos interesses individuais de seu eleitorado o método mais comum, o que aumenta a importância da máquina pública no exercício dos mandatos, pois para cumprir seu compromisso com o eleitorado ele precisará de um instrumento de poder local, em geral, as subprefeituras.

Portanto, se os vereadores atuam para atender aos interesses individuais dos seus eleitores, e não há disputas regionais legalmente definidas, as lutas políticas, mesmo nos distritos, acabam por se concentrar nas demandas menores como: luz, asfalto, buracos e etc., faltando, inclusive, definir planos regionais específicos que além de hierarquizar as prioridades e estabelecer metas de ação coerentes com as políticas públicas de governo, contribuem para organizar o eleitorado para participar das questões da cidade.

Se já não há planejamento local, definindo diretrizes distritais, mesmo por parte dos vereadores com base local, o que dirá dos debates que envolvem a cidade como um todo. Se o interesse do vereador está ligado a suas bases não se justifica a construção de um corpo técnico que avalie as questões da cidade e



proponham leis abrangentes para solucionar os problemas que a envolvem, mas sim um gabinete que seja eficiente no despacho das demandas dos eleitores locais. Ora, se a legislação eleitoral privilegia a eleição de vereadores sem vínculos locais, e ainda assim o debate se regionaliza, desligando-se do todo, é preciso ou adequar a legislação à realidade eleitoral, ou fortalecê-la através de novas leis para que a proposição inicial tenha efetividade.

### **3. A construção da equipe de governo: formação do secretariado e composição das Subprefeituras**

Embora o Poder Executivo seja comumente reconhecido como Governo e desempenhe importante papel na administração pública, ele não engloba sua totalidade, e tão pouco exclui outras importantes instituições que participam dos processos governamentais, entre elas o Poder Legislativo. Segundo Couto (1998), aos olhos do eleitorado, esta identificação entre Poder Executivo e Governo não induz os poderes a cooperarem, ela também faz com que o público observe o Poder Executivo como ente responsável pelo desempenho governamental, muito embora este Poder dependa fundamentalmente do Parlamento para o sucesso.

Usualmente, os prefeitos, governadores e presidentes eleitos no Brasil dispõem de proporções reduzidas de apoio no Poder Legislativo. Nas eleições municipais de 2004, se considerados apenas os vereadores do PSDB, partido pelo qual José Serra foi eleito, a bancada de apoio ao prefeito na câmara dos vereadores, mesmo sendo a maior, seria de apenas treze vereadores, muito longe dos vinte e oito necessários para aprovar medidas menos polêmicas. Se contabilizados os vereadores da coligação eleitoral com DEM e PPS, a bancada de apoio ao prefeito chegaria a dezessete vereadores.

As outras trinta e oito vagas estavam distribuídas entre outros nove partidos, sendo que treze, seriam ocupadas por vereadores do PT, cuja rivalidade com o PSDB era crescente, exacerbada nacionalmente pela polarização das disputas presidenciais desde 1994, e no âmbito municipal pelos embates eleitorais entre Serra e Marta, e pela oposição da bancada tucana ao governo da ex-prefeita. Portanto, era provável, como se constatou, que o partido fizesse oposição sistemática ao governo do prefeito eleito. Marco Antonio Teixeira (2004) analisou o comportamento contraditório das bancadas parlamentares após o fim do mandato da prefeita Luiza Erundina (PT) e o início do governo Paulo Maluf

(PDS) em questões que envolviam o remanejamento de verbas, mas que podem ser aplicados a quaisquer votações que envolvam bancadas rivais no parlamento: “a bancada do PDS que sempre votou contrariamente ao pedido da prefeita passou a apoiá-la, já a bancada petista que até então tinha acompanhado a prefeita em todas as solicitações semelhantes” passou a apoiar remanejamentos menores. Teixeira (2004) demonstra que a mudança de posição das bancadas não se deu por meio de convicções ideológicas, mas exclusivamente pela alternância de poder. Logo, pouco importa o mérito do projeto, na maioria dos casos o que está em questão é o sucesso político do adversário. Desse modo, desconsiderando os vereadores petistas, que fariam oposição, o prefeito eleito precisava alcançar a governabilidade procurando apoio nos vinte e cinco vereadores eleitos pelas oito legendas restantes.

As dificuldades para atingir a maioria necessária no parlamento se agravam à medida que o Poder Executivo, mesmo com os votos das bancadas coligadas eleitoralmente, cujas bases tendem a respeitar as poucas referências programáticas presentes nos partidos, não logra compor a maioria governista necessária, obrigando os eleitos a negociar com as legendas restantes, o que, em geral ocorre individualmente, com cada parlamentar, uma vez que “a não consolidação dos partidos e a preponderância de figuras individuais na atividade política encontra grande respaldo na própria legislação brasileira” (Teixeira, 2004). Em entrevista ao autor, o vereador José Police Neto comentou, brevemente, este fator constante nas eleições brasileiras: “a única certeza que o processo eleitoral fornece ao candidato eleito é a de que ele não terá maioria no parlamento”.

Esse hiato entre as coligações eleitorais pelas quais os prefeitos se elegem e as coalizões de governo, pelas quais alcançam a governabilidade, fez com que Sérgio Abranches (1988) denominasse o sistema político brasileiro de “presidencialismo de coalizão” no qual o multipartidarismo dificulta a construção de uma maioria estável no parlamento. Seria inteiramente e compreensível, que o Executivo negociasse pontualmente com o parlamento questões polêmicas

nas quais houvesse discordância ideológica, e que modificasse parcialmente suas proposituras políticas para alinhá-las aos anseios de outros partidos, atingindo, assim, a maioria necessária para a aprovação de cada projeto. Entretanto a posição predominante no Brasil, não só no âmbito municipal, como no Estadual e Federal, ainda que observadas as idiossincrasias de cada ente federativo, predomina o que Cláudio Couto (1998) chamou de “governismo, apoiar o governo em troca da transferência de recursos sob controle do Executivo para suas bases locais ou setoriais”, o que concomitantemente faz com que o Legislativo abdique das suas funções fiscalizadoras do Executivo.

Assim, impelida pelo “governismo”, a formação do secretariado e a nomeação dos subprefeitos constituem-se nas primeiras ações do governo eleito para a construção de uma base de apoio no parlamento, as nomeações ainda representam o primeiro indicativo de como serão estabelecidas as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo durante o mandato que se inicia.

A construção do governo José Serra teve-se a três aspectos importantes: aumentar a bancada de apoio ao governo, que contava com dezessete vereadores, cumprir promessas de campanha do prefeito, como: reduzir a estrutura administrativa da prefeitura Marta Suplicy, alterar o quadro de relações entre os poderes alterando o que classificou de “loteamento da máquina pública”, e assegurar a qualidade do secretariado nomeado para a sua primeira gestão a frente do Poder Executivo no primeiro mandato do seu partido (PSDB) na cidade de São Paulo.

O quadro 18 apresenta o secretariado nomeado pelo prefeito José Serra no início da sua gestão, e sua composição ao final do primeiro ano de mandato, assim como o partido ao qual pertenciam os secretários nomeados, aqueles indicados por I são denominados independentes, ou seja, sem ligações evidentes com partidos políticos, ainda que tenham participado de outras gestões de governo.

Quadro 18

Secretariado José Serra				
Pasta	Janeiro de 2005	Partido	Dezembro de 2005	Partido
Cultura	Emonael Araújo	I	Carlos Augusto Calil	I
Desenvolvimento Social	Antonio Floriano Pesaro	PSDB	Antonio Floriano Pesaro	PSDB
Educação	José Aristodemo Pinotti	DEM	José Aristodemo Pinotti	DEM
Participação e Parceria	Gilberto Tanos Natalini	PSDB	Gilberto Tanos Natalini	PSDB
Esportes, Lazer e Recreação	Marco Antonio Tortorello	PPS	Heraldo Ayrosa Galvão	PPS
Portadores de Deficiência	Mara Cristina Gabrilli	PSDB	Mara Cristina Gabrilli	PSDB
Finanças	Mauro Ricardo M. Costa	I	Mauro Ricardo M. Costa	I
Gestão	Januário Montone	I	Januário Montone	I
Governo	Aloysio Nunes Ferreira	PSDB	Aloysio Nunes Ferreira	PSDB
Habitação e Desenvolvimento Urbano	Orlando de Almeida Filho	DEM	Orlando de Almeida Filho	DEM
Infra-estrutura Urbana e Obras	Antonio de Queiroz e Silva	I	Antonio de Queiroz e Silva	I
Negócios Jurídicos	Luiz Antonio Marrey	I	Luiz Antonio Marrey	I
Planejamento	Franciso Vidal Luna	I	Franciso Vidal Luna	I
Relações Internacionais	Helena Maria Gasparian	I	Helena Maria Gasparian	I
Saúde	Claudio Luiz Lottenberg	I	Maria Cristina da Silva Cury	I
Serviços	Maria de Andrade Orth	I	Andrea Matarazzo	PSDB
Coordenação das Subprefeituras	Walter Meyer Feldman	PSDB	Walter Meyer Feldman	PSDB
Trabalho	Gilmar Viana	PDT	Gilmar Viana	PDT
Transportes	Frederico Bussinger	I	Frederico Bussinger	I
Verde e Meio Ambiente	Eduardo Jorge Martins	PV	Eduardo Jorge Martins	PV
Comunicação	Sérgio Kobayashi	PSDB	Sérgio Kobayashi	PSDB

Fonte: Diário Oficial do Município e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

A partir do quadro 18 é possível constatar que a maior parte dos secretários era independente, sem laços partidários evidentes, mas com larga experiência na administração pública direta ou indireta. Em geral, quando da formação dos secretariados de governo, essas indicações, predominantemente técnicas, ocorrem com base na experiência dos secretários e nas suas relações pessoais com o governante eleito. No governo Serra, pastas estratégicas como finanças, planejamento, gestão e saúde foram ocupadas por secretários independentes ligados ao prefeito eleito.

Entre as indicações independentes, dois nomes se destacavam pelas funções proeminentes exercidas fora da área pública, menos ligadas diretamente com políticas de governo, o do secretário de cultura Emanuel Araújo, artista plástico e curador de diversas exposições pelo mundo e do médico Cláudio Lottenberg, presidente do Hospital Israelita Albert Einstein, mas apesar do sucesso nas suas respectivas carreiras não chegaram a completar seis meses no governo municipal, o que pode acentuar a importância do fator político da administração pública.

O PSDB foi o partido com maior número de pastas no governo Serra. A importante Secretaria Municipal de Governo ficou a cargo do deputado federal, que se licenciou do mandato para assumir o cargo, Aloysio Nunes Ferreira. O experiente deputado já havia sido Ministro da Justiça e Secretário Geral da Presidência durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Em entrevista ao autor, o vereador José Police Neto afirmou que ele foi o principal responsável pela administração das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo nos dois primeiros anos de governo.

O prefeito também nomeou conhecidos tucanos para outras duas pastas, Sérgio Kobayashi, comunicação, e Walter Feldmam, coordenação de subprefeituras. O primeiro foi diretor e presidente da Imprensa Oficial do Estado nos mandatos dos tucanos: Franco Montoro, Mario Covas e Geraldo Alckimmin, já o segundo era



Deputado Federal (eleito em 2002), foi também Secretário da Casa Civil no governo Mario Covas e deputado estadual por duas vezes.

O secretário Andréa Matarazzo, também do PSDB, substituiu a secretária independente Maria Helena Orth na pasta de serviços nos primeiros cinco meses de governo. Além da secretaria, Matarazzo, bastante ligado ao prefeito José Serra, esteve à frente da subprefeitura da Sé durante quase todo o período analisado. Completaram o secretariado, Antonio Pesaro, Gilberto Tanos Natalini, e Mara Gabrilli, que após ocuparem cargos no secretariado de governo durante parte do mandato Serra/Kassab, se elegeram vereadores em 2008, o que demonstra correlação entre participação no governo e desempenho eleitoral.

Além desta secretaria, o prefeito também criou a Secretaria de Participação e Parceria, e extinguiu a Secretaria de Segurança e a Secretaria de Abastecimento. Ao ser questionado sobre a redução do secretariado o prefeito José Serra afirmou em reportagem publicada pelo jornal Folha de São Paulo em 1 de Janeiro de 2005, que o “enxugamento ocorreria nas secretarias”<sup>11</sup> que teriam seu tamanho reduzido, apesar da manutenção da quantidade.

O Democratas indicou o vice-prefeito, Gilberto Kassab, que quinze meses após as eleições municipais viria a herdar a prefeitura da cidade, também compôs o secretariado executivo através da nomeação de dois secretários pertencentes ao partido: Orlando de Almeida Filho, ex-presidente do Sindicato dos Corretores de Imóveis no Estado de São Paulo, nomeado Secretário da Habitação e do Desenvolvimento Urbano; e José Aristodemo Pinotti, médico, que apesar de possuir ampla experiência na área da saúde, foi Secretário de Estado da Saúde de São Paulo e Coordenador do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde de São Paulo, ocupou a Secretaria de Educação do Município.

O Partido Popular Socialista que também havia integrado a coligação eleitoral que elegeu José Serra teve o deputado federal Marco Antonio Tortorello nomeado

---

<sup>11</sup> Ver Folha de São Paulo, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u66506.shtml>>. Acesso em 5 de Junho de 2009.

para a pasta de esportes, lazer e recreação, entretanto saiu do governo antes de completar seis meses a frente da secretaria, foi substituído por Heraldo Ayrosa Galvão, também do PPS. Para a Secretaria Municipal de Relações Internacionais foi nomeada a diplomata Helena Maria Gasparian, esposa do então deputado estadual pelo PPS, André Jardim.

A bancada governista oriunda das coligações eleitorais continha dezessete vereadores, além dos secretários do PSDB, DEM e PPS, o prefeito nomeou, ainda, outros dois secretários pertencentes a partidos políticos com o objetivo de fortalecer a bancada de apoio ao governo na Câmara Municipal de São Paulo através da construção de uma coalizão de governo.

Os secretários indicados pertenciam a partidos que apoiaram o governo no segundo turno das eleições municipais, do PV, que havia eleito 3 vereadores, foi nomeado Eduardo Jorge, que já havia sido Secretário de Saúde do governo Luiza Erundina e em parte do governo Marta Suplicy; o mesmo que após ser exonerado do cargo atacou a estratégia de ocupação de cargos por parte da prefeita, e deixou o partido dos trabalhadores para se filiar ao Partido Verde. Possivelmente, a escolha de Eduardo Jorge teve caráter simbólico, representava o desejo do prefeito eleito, José Serra, de procurar se diferenciar da ex-prefeita perante a opinião pública no que tange às estratégias de indicação da sua equipe.

Entretanto, o candidato derrotado do Partido Verde nas eleições municipais de 2004, José Luiz Penna, condicionou o apoio do partido à participação do PV no governo. Em reportagem do jornal Folha de São Paulo do dia 13 de Outubro de 2004<sup>12</sup>, o candidato declarou que as Secretarias de Cultura e Meio Ambiente eram “objetos de cobiça”, e ainda, que a participação do partido em uma “regional também cairia bem”.

---

<sup>12</sup> Ver Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u64869.shtml>> Acesso em 5 de Junho de 2009.

Ora se o secretário nomeado, Eduardo Jorge, saiu do governo Marta Suplicy e do PT alegando divergências no processo de nomeação política por parte da prefeita, e foi para o PV, que condicionou seu apoio ao governo do PSDB por meio de práticas que se assemelham aos critérios utilizados pelo governo anterior, é possível supor que razões ocultas, de cunho interno, ocasionaram sua saída do governo anterior. O que enfraquece as razões ideológicas apresentadas pelo secretário.

Já o PDT, cuja bancada eleita era composta por 2 vereadores, teve Gilmar Viana, um dos fundadores da Central Força Sindical, indicado para a Secretaria do Trabalho. Estas indicações do prefeito contribuíram para que a bancada de apoio ao governo na câmara chegasse a vinte e dois vereadores.

A partir da análise da equipe executiva nomeada pelo prefeito José Serra foi possível identificar dois tipos de indicação. Nas pastas estratégicas, prevaleceu o aspecto técnico e a experiência administrativa para a nomeação do secretário, esta estratégia prevaleceu, inclusive, quando pastas importantes foram entregues aos partidários do prefeito, como as secretarias de governo, coordenação das subprefeituras, e serviços. Em geral, é possível afirmar que esta foi a característica predominante nas indicações da equipe executiva, entretanto em algumas secretarias menos estratégicas, prevaleceram aspectos políticos. As nomeações dos secretários do PV e PDT, por exemplo, ocorreram mediante o apoio parlamentar das bancadas destes partidos ao governo no Legislativo paulistano.

O quadro 19 apresenta a composição do secretariado na gestão Gilberto Kassab, que assumiu a prefeitura no dia 1º de Abril de 2006 após a renúncia do candidato eleito José Serra para concorrer ao Governo do Estado de São Paulo.

Quadro 19

Secretariado Gilberto Kassab						
Secretária / Ano	Dezembro de 2006	Partido	Dezembro de 2007	Partido	Dezembro de 2008	Partido
Cultura	Carlos Augusto Calil	I	Carlos Augusto Calil	I	Carlos Augusto Calil	I
Desenvolvimento Social	Antonio Floriano Pesaro	PSDB	Antonio Floriano Pesaro	PSDB	Paulo Sérgio Costa	PSDB
Educação	Alexandre Schneider	PSDB	Alexandre Schneider	PSDB	Alexandre Schneider	PSDB
Participação e Parceria	José Police Neto	PSDB	Ricardo Montoro	PSDB	Ricardo Montoro	PSDB
Esportes, Lazer e Turismo	Heraldo Ayrosa Galvão	PPS	Walter Meyer Feldman	PSDB	Walter Meyer Feldman	PSDB
Portadores de Deficiência	Mara Cristina Gabrilli	PSDB	Renato Correa Baena	I	Marcos Belizário	PV
Finanças	Mauro Ricardo Costa	I	Luiz Fernando Wellisch	I	Walter Aluisio Rodrigues	I
Gestão	Januário Montone	I	Marcia Regina Ungarete	I	Malde Maria Vilas Boas	I
Governo	Clovis de Barros Carvalho	PSDB	Clovis de Barros Carvalho	PSDB	Clovis de Barros Carvalho	PSDB
Habitação e Desenvolvimento Urbano	Orlando de Almeida Filho	DEM	Orlando de Almeida Filho	DEM	Orlando de Almeida Filho	DEM
Infra-estrutura Urbana e Obras	Marcelo Cardinale Branco	I	Marcelo Cardinale Branco	I	Marcelo Cardinale Branco	I
Negócios Jurídicos	Ricardo Dias Leme	I	Ricardo Dias Leme	I	Cláudio Salvador Lembo	DEM
Planejamento	Franciso Vidal Luna	I	Manuelito Magalhães	PSDB	Manuelito Magalhães	PSDB
Relações Internacionais	Helena Maria Gasparian	I	Alfredo Cotait Neto	DEM	Alfredo Cotait Neto	DEM
Saúde	Maria Aparecida Orsini	I	Januario Montone	I	Januario Montone	I
Serviços	Dimas Eduardo Ramalho	PPS	Dimas Eduardo Ramalho	PPS	Dimas Eduardo Ramalho	PPS
Coordenação das Subprefeituras	Andrea Matarazzo	PSDB	Andrea Matarazzo	PSDB	Andréa Matarazzo	PSDB
Trabalho	Gilmar Viana	PDT	Geraldo Antonio Vinholi	PDT	José Luiz Gavinelli	I
Transportes	Frederico Bussinger	I	Alexandre de Moraes	DEM	Alexandre de Moraes	DEM
Verde e Meio Ambiente	Eduardo Jorge	PV	Eduardo Jorge	PV	Eduardo Jorge	PV
Comunicação	Marcus Vinícius Sinval	I	Marcus Vinícius Sinval	I	Marcus Vinícius Sinval	I
Desburocratização	-		-		Rodrigo Garcia	DEM

Fonte: Diário Oficial do Município e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

O secretariado do prefeito Gilberto Kassab não sofreu modificações substanciais ao longo do ano eleitoral de 2006, as baixas no secretariado ocorreram em função das indicações partidárias feita pelo então prefeito José Serra no início do mandato. Houve secretários que deixaram o cargo para concorrer nas eleições de 2006, ou para retornar as casas legislativas para as quais haviam sido eleitos em 2004.

O vereador Gilberto Natalini deixou sua secretaria para retornar a Câmara Municipal de São Paulo; Mara Gabrilli, suplente na eleição de 2004, foi beneficiada pela eleição do vereador Ricardo Montoro para a Assembléia Legislativa de São Paulo em 2006, e o substituiu no legislativo paulistano deixando a Secretaria Especial para Portadores de Deficiência.

Já os casos dos secretários Walter Feldman (Subprefeituras) e José Aristodemo Pinotti (Educação) são emblemáticos, reforçam as práticas carreirísticas nefastas na política brasileira. O secretário das subprefeituras elegeu-se deputado federal em 2002, dois anos depois (2004), se licenciou do cargo para integrar a equipe executiva do município de São Paulo, no início de 2006 o secretário deixou a pasta para concorrer à reeleição para deputado federal, foi eleito para mais um mandato. Em 2007, licenciou-se mais uma vez do cargo federal e voltou à Prefeitura de São Paulo, desta vez no comando da Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação.

O caso do secretário José Aristodemo Pinotti evidencia ainda mais as lacunas da legislação política brasileira, e a desatenção do eleitorado com as práticas políticas dos seus representantes. Em 2002, Pinotti foi eleito deputado federal pelo PMDB, dois anos depois, já filiado ao DEM, o deputado se licenciou do cargo para ser Secretário da Educação de São Paulo. Assim como Feldman, Pinotti deixou o governo no início do ano eleitoral de 2006 para concorrer à reeleição a Câmara Federal, desta vez pelo DEM. Elegeu-se novamente. Logo após o pleito de 2006, deixou outra vez o seu cargo no Congresso Nacional para assumir outro posto, desta vez a Secretaria Estadual do Ensino Superior de São Paulo no início do novo governo estadual de José Serra.



Ao final de 2006, a nova equipe executiva nomeada pelo governador eleito José Serra provocou mais quatro alterações no secretariado municipal: Mauro Ricardo Costa trocou a Secretaria Municipal de Finanças pela Secretaria Estadual da Fazenda, em seu lugar assumiu temporariamente Luiz Fernando Wellisch, e posteriormente Walter Aluisio Rodrigues, ambos independentes. Na Secretaria de Negócios Jurídicos, o secretário Luiz Antonio Marrey assumiu a Secretaria Estadual da Justiça e foi substituído na equipe municipal por Ricardo Dias Leme. Franciso Vidal Luna trocou a Secretaria Municipal de Economia e Planejamento pela sua homônima estadual, foi substituído por Manuelito Magalhães.

É importante salientar que estes secretários substitutos já faziam parte das secretarias que assumiram antes da sua nomeação, o que se constitui em um claro sinal de continuidade e também de influência dos antigos secretários e principalmente do governador eleito José Serra sobre o restante da gestão Gilberto Kassab. Em entrevista ao autor, o vereador José Police Neto (PSDB) foi taxativo ao afirmar que “o grande acerto do ponto de vista político administrativo do governo Kassab foi à ausência de ruptura entre o seu governo e o do ex-prefeito José Serra”. Até o final do mandato, o PSDB manteve-se como o maior partido na equipe executiva do prefeito, o que corrobora o discurso de continuidade do vereador governista.

A atenção do governador José Serra com o governo do seu sucessor Gilberto Kassab se justifica devido ao compromisso assumido nas eleições municipais de 2004, quando afirmou diversas vezes que caso fosse eleito cumpriria o mandato até o final; além disso o governador eleito precisava garantir a manutenção da sua credibilidade política em prováveis eleições futuras, já que, em caso recente na cidade de São Paulo, o então prefeito Paulo Maluf promoveu com êxito para sua sucessão o pouco conhecido candidato Celso Pitta, cujo governo foi permeado por escândalos políticos, contribuindo significativamente para a redução do malufismo em São Paulo.



Na gestão Kassab, apesar da manutenção dos psdebistas, foi possível constatar um movimento de partidarização do secretariado municipal, pois ao final de 2007 e especialmente ao longo de 2008, os secretários independentes perderam espaço para secretários ligados ao Democratas, partido do então prefeito. No início da gestão Serra, os secretários sem ligações partidárias evidentes ocupavam dez pastas, ao final de 2008 estavam à frente de sete, já o Democratas que ocupava apenas duas secretarias em 2005, terminou o mandato com cinco secretarias. Entre elas, a Secretaria Municipal da Desburocratização criada pelo prefeito em meados de 2008.

O quadro 20 apresenta os subprefeitos da cidade de São Paulo em dois momentos, dezembro de 2005 e dezembro de 2007. Foram selecionados apenas dois instantes devido à alta rotatividade do quadro de subprefeitos, apenas 29% deles estiveram à frente da mesma subprefeitura durante todo o mandato Serra/Kassab, houve casos como o do subprefeito Cássio Freire Loschiavo, que durante o mandato comandou três subprefeituras diferentes: Jabaquara, M'Boi Mirim e Campo Limpo. A escolha de anos ímpares ocorreu devido ao fato de que nesses períodos não ocorrem eleições, assim os subprefeitos indicados estão no comando das suas administrações, ao passo que em anos pares, muitos se licenciam para concorrer a cargos eletivos municipais e estaduais.

Quadro 20

Administradores das Subprefeituras				
Subprefeitura / Ano	Dezembro de 2005	Partido	Dezembro de 2007	Partido
Aricanduva/Formosa/Carrão	Vicente de Oliveira	I	Vicente de Oliveira	I
Butantã	Marcos Albuquerque	I	Maurício Pinterich	PSDB
Campo Limpo	Heitor Sertão	PSDB	Cássio Freire Loschiavo	I
Capela do Socorro	José Augusto Ramos	PSDB	Valdir Ferreira	I
Casa Verde/Cachoeirinha	Marcos Duque Gadelha	PPS	Marcos Duque Gadelha	PPS
Cidade Ademar	Fernando Fernandes Filho	PSDB	Edilberto Ferreira Mendes	PSDB
Cidade Tiradentes	Arthur Xavier	PSDB	Arthur Xavier	PSDB
Ermelino Matarazzo	Eduardo Camargo Afonso	I	Eduardo Camargo Afonso	I
Freguesia/Brasilândia	Odair Zioli	I	Claudio Demambro	PSDB
Guainases	Estevam de Oliveira	DEM	Eduardo Carlos Felipe	DEM
Ipiranga	Plíniode Mendonça Junior	I	Alexandre Arruda Aniz	PSDB
Itaim Paulista	Diógenes Sandim Martins	I	Diógenes Sandim Martins	I
Itaquera	Laert de Lima Teixeira	PSDB	Laert de Lima Teixeira	PSDB
Jabaquara	Cássio Freire Loschiavo	I	Heitor Sertão	PSDB
Jaçãna/Tremembé	Anibal de Freitas Filho	PSDB	Marcelo Bruni	I
Lapa	Paulo Magalhães Bressan	I	Luiza Nagib Eluf	I
M'Boi Mirim	Lacir Ferreira Baldusco	PSDB	Lacir Ferreira Baldusco	PSDB
Mooca	Walter José Bellintani	I	Eduardo Odloak	PSDB
Parelheiros	Walter Tesch	PV	Walter Tesch	PV
Penha	José Araújo Costa	PSDB	José Araujo Costa	PSDB
Perus	Nilton Elias Nachle	I	Sandra Leite Santana	PSDB
Pinheiros	Antonio Marsiglia Netto	I	Nilton Elias Nachle	I
Pirituba/Jaraguá	Amauri Luiz Pastorello	I	Amauri Luiz Pastorello	I
Santana/Tucuruvi	Luiz Antonio Pacheco	I	José Roberto Piteri	PDT
Santo Amaro	José Antonio Munhoz	PSDB	Geraldo Mantovani Filho	PTB
São Mateus	Clovis Luiz Chave	I	Clóvis Luiz Chaves	I
São Miguel	Samuel Moreira da Silva	PSDB	Décio José Ventura	PSDB
Sé	Andréa Matarazzo	PSDB	Andréa Matarazzo	PSDB
Vila Maria / Vila Guilherme	Antonio de Pádua Perosa	PSDB	Antonio de Pádua Perosa	PSDB
Vila Mariana	Francisco Marsiglia	I	Fábio Augusto Lepique	PSDB
Vila Prudente/Sapopemba	Nelson Evangelista	I	Felipe Sartori Sigollo	PSDB

Fonte: Diário Oficial do Município e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

Diferentemente da equipe executiva, os subprefeitos não foram nomeados logo no início do governo Serra, a conclusão do quadro de subprefeitos tardou 50 dias, neste período assumiram subprefeitos interinos. Possivelmente, este retardo pode ser explicado devido à dificuldade para articular simultaneamente interesses políticos ligados as disputas partidárias internas e a carreira política, aos interesses de governabilidade ligados a construção de apoio ao governo no Legislativo.

No aspecto político partidário, a nomeação dos subprefeitos seguiu estruturas semelhantes às utilizadas para a indicação do secretariado de governo; novamente, houve predomínio de subprefeitos independentes, enquanto o PSDB foi o partido com maior número de subprefeitos partidários, as legendas da coligação eleitoral (DEM e PPS) também ocuparam postos da administração local, uma subprefeitura cada, assim como o PV, integrante da coalizão de governo. A única diferença político partidária entre as nomeações de subprefeitura e secretariado ficou por conta do PDT, que apesar de indicar o Secretário Municipal do Trabalho não indicou nenhum subprefeito.

Em geral, os subprefeitos nomeados possuíam experiência na administração pública direta ou indireta, entretanto não possuíam ligações históricas com as regiões que administrariam, e tão pouco as habitavam. Para efeitos de análise os subprefeitos podem ser separados em três grupos: candidatos não eleitos; subprefeitos independentes, em geral, funcionários provenientes de empresas públicas, destacando se a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) de onde provieram à maioria dos subprefeitos deste grupo; e por fim, um grupo constituído por ex-prefeitos de cidades do Estado de São Paulo.

A prática de nomeação dos subprefeitos adotada por Serra representou uma ruptura parcial com o processo predominante de indicações, pois os subprefeitos nomeados, sejam eles filiados a partidos políticos ou independentes, não possuíam ligações pessoais evidentes com os vereadores paulistanos, o que contraria as ocorrências dos mandatos anteriores. Ao analisar o mandato do

prefeito Paulo Maluf (1993-1996), Marco Antonio Teixeira (2004) constatou o fisiologismo paulistano dominante a época ao afirmar que “a principal moeda de troca negociada (pelo Executivo) seria a divisão do controle político das Administrações Regionais<sup>13</sup> entre os vereadores que iriam formar a base de sustentação governista”. O governo do sucessor de Maluf, Celso Pitta (1997-2000), ficou marcado por denúncias de corrupção nas Administrações Regionais controladas por vereadores da base governista no escândalo que ficou conhecido como a Máfia das Propinas.

Em estudo sobre o governo Marta Suplicy (2000-2004), Paulo Fiorilo (2006) afirma que no segundo semestre de 2001 “o PT flexibiliza publicamente sua postura hegemônica e permite indicações de outros partidos na composição das Administrações Regionais(...), para incluir outras forças partidárias na composição de governo”.

A estratégia utilizada por José Serra para indicar os subprefeitos não se constituiu em um mecanismo que visava primordialmente a construção da governabilidade no parlamento paulistano, mas sim de um meio para o fortalecimento do prefeito dentro do seu partido (PSDB) no Estado de São Paulo. Em 2006, o Partido da Social Democracia Brasileira possuía dois pré-candidatos a Presidência da República, o prefeito José Serra, que havia sido derrotado em 2002, e o então Governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckimin.

Os cargos e recursos controlados pelos postos políticos majoritários representam importantes trunfos nas disputas internas dos partidos políticos, ao abordar as práticas clientelísticas no Brasil, Avelino (1994) aponta que “a posse destes postos é vista como um recurso de grande importância no controle da competição política”. Marco Antonio Teixeira (2004) comprova esta afirmação ao apresentar a tomada do controle político do PMDB paulista por parte de Orestes Quécia quando governador de São Paulo, segundo o autor “as relações clientelísticas são responsáveis pela estruturação das máquinas partidárias e por

---

<sup>13</sup> A Lei nº 13.999, de 1 de Agosto de 2002, dispõe sobre a criação, estruturação e atribuição das Subprefeituras que incorporaram as Administrações Regionais.

fazer com que as lideranças assumam o controle do partido através de um grupo organizado em torno de sua figura pessoal”.

Sob esta lógica, o governador Alckimin comandava uma fonte importante de influência partidária quando Serra foi eleito em 2004, sendo assim as indicações dos subprefeitos estavam menos ligadas às questões administrativas locais, e mais ao quadro político interno do PSDB e aos interesses futuros do candidato eleito.

O processo de gestão das subprefeituras seguiu exatamente a mesma lógica do gerenciamento da equipe executiva após a posse do vice-prefeito Gilberto Kassab. Assim como ocorrera nas secretarias, também houve crescente partidarização das subprefeituras, havendo redução do número de subprefeitos independentes, que passou de dezesseis para dez, ao passo que o PSDB cresceu, chegando a dezesseis subprefeituras, os partidos da coligação eleitoral DEM e PPS mantiveram o controle de uma subprefeitura.

Kassab indicou ainda dois subprefeitos de partidos que não possuíam cargos na administração local durante o mandato do prefeito José Serra. Estas indicações objetivavam fortalecer a base governista no parlamento paulistano, mantendo o critério de nomeação utilizado pelo ex-prefeito, do PDT foi nomeado José Roberto Piteri, ex-prefeito de Jandira, e do PTB, partido que não esteve sequer na base de governo no início do mandato, foi nomeado Geraldo Mantovani Filho, ex-prefeito de Águas de Lindóia. Uma vez mais, identificou se por meio da manutenção destas estratégias políticas, a influencia do governador eleito no governo do vice-prefeito empossado.

A análise das equipes executivas da gestão Serra/Kassab permite constatar que as práticas de ocupação dos cargos de primeiro escalão representaram uma ruptura parcial, e não plena, com as estratégias vigentes até então devido à existência de relações clientelísticas no processo de nomeação dos cargos a disposição do Executivo, utilizados para o fortalecimento pessoal dentro do partido, e para, como de costume, formar coalizões de governo nas relações



com os parlamentares. Entretanto, observou-se a redução das práticas fisiológicas, uma vez que os vereadores perderam o controle direto sobre as subprefeituras das regiões pelas quais se elegeram, ainda que tenham mantido sua influência por meio da indicação para cargos de menor escalão.



### **3.1 A legislação eleitoral brasileira, e a atuação dos parlamentares na Câmara Municipal de São Paulo durante a gestão Serra/Kassab**

As relações políticas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na democracia brasileira estão diretamente ligadas às frágeis estruturas político-partidárias, que enfraquecem o partido ao mesmo tempo em que fortalecem a atuação individual do parlamentar. A Constituição Brasileira, no capítulo IV, que trata dos direitos políticos, é taxativa ao condicionar a elegibilidade política à filiação partidária<sup>14</sup>, entretanto a legislação induz os políticos a se aproximarem dos partidos somente no período do escrutínio sendo extremamente permissiva no que diz respeito à ligação entre parlamentar e partido durante o cumprimento do mandato. A legislação autorizava, inclusive, que o candidato eleito trocasse livremente de legenda durante o exercício do mandato. Desta forma, a valorização do partido se dava exclusivamente durante o processo eleitoral.

A lógica libertina válida para os parlamentares também se aplica aos partidos políticos, que se multiplicam, são 27 segundo o Tribunal Superior Eleitoral<sup>15</sup>. A Lei dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096, determina que a criação de um partido político depende da assinatura de 0,5% dos votos válidos na última eleição para a Câmara dos Deputados distribuídos em  $\frac{1}{3}$ , ou mais, dos Estado da Federação com um mínimo de 0,1% do eleitorado que haja votado em cada um deles. Com base nos votos válidos para a eleição de 2006, isso equivale a 465.953 eleitores. Texeira (2004) ressalta que executado este procedimento “a nova agremiação já poderia receber recursos do fundo partidário, além de já obter o acesso ao horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão”. A facilidade para criação de partidos políticos contribui para o enfraquecimento ideológico das agremiações, que ao invés de estabelecer estratégias de longo prazo para organizar e representar setores da sociedade no meio político, procuram estabelecer

<sup>14</sup> Para mais, ver Constituição Brasileira, capítulo V, §3º, Inciso V e também a Lei nº 9.096 de Setembro de 1995 que regulamenta a filiação partidária.

<sup>15</sup> Ver Partidos políticos registrados no Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/internet/partidos/index.htm> Acesso em 22 de Julho de 2009.

vínculos de curto prazo com o Poder Executivo visando aumentar suas relações clientelísticas com o eleitorado.

Este quadro composto pelo elevado número de partidos sem posicionamento programático indissociável, e pela autonomia partidária dos parlamentares durante as legislaturas, o que provoca elevados índices de migração partidária, não contribuem para a valorização dos partidos junto ao eleitorado, que não observa nas legendas, mas nos candidatos individualmente, a referência para as suas demandas políticas.

A determinação do político como objeto das demandas do eleitorado faz com que os parlamentares concentrem suas ações e posteriormente, suas votações, em determinadas zonas eleitorais da cidade. Partindo se da premissa de que “o objetivo fundamental dos decisores é a continuidade da sua carreira política” (Castro, 1998), os parlamentares procurarão sempre meios que os permitam responder as demandas das regiões pelas quais se elegem, colocando questões programáticas em segundo plano. Teixeira (2004) constata que “existe uma forte tendência à formação de redutos eleitorais como fruto de uma atividade política que pode ser derivada tanto de intermediação de interesses particularizados como, também, produto do protagonismo de lideranças locais”. A partir desta lógica constata se a necessidade do parlamentar de participar direta ou indiretamente da máquina administrativa para atender aos eleitores locais.

O arranjo entre esta atuação política individual, e o multipartidarismo de coalizão fez com que vereadores orientados para atender suas bases eleitorais, cientes das dificuldades para a construção da governabilidade, articulassem na Câmara Municipal de São Paulo um poderoso grupo multipartidário denominado “centrão”, que durante a gestão Serra/Kassab continha vereadores do PP, PMDB, PTB, PR e PC do B, sem o qual era improvável a construção da maioria, visto que a polarização eleitoral entre o Partido dos Trabalhadores e o Partido da Social Democracia Brasileira havia tornado inviável qualquer tipo de coalizão de governo entre eles, sendo a “oposição rígida” sua forma de relação predominante.

O grupo já havia pressionado o governo anterior em busca de benefícios fisiológicos, a estratégia consistia em dificultar a aprovação de matérias do interesse do Executivo na Câmara dos Vereadores como forma de pressionar o governo a ceder cargos de interesse dos parlamentares nas subprefeituras. Ao final do mandato Gilberto Kassab em 2008, o vereador Antonio Carlos Rodrigues (PR), então presidente da Câmara Municipal e um dos principais articuladores do “centrão”, ratificou a força e longevidade do grupo ao declarar em entrevista ao jornal Folha de São Paulo do dia 10 de Outubro de 2008<sup>16</sup>: “Ninguém consegue aprovar sem nosso apoio. E tudo caminha para que seja assim na próxima legislatura. Com isso, o Legislativo é independente das principais forças, PT e PSDB”. Já ao jornal O Estado de São Paulo em 08 de Novembro de 2004<sup>17</sup>, antes mesmo do início do mandato Serra, o vereador do PR foi ainda mais incisivo ao declarar: “Caso não componha a maioria com cargos nas subprefeituras, o próximo prefeito não governa”.

Ao analisar este grupo em entrevista ao autor, o vereador José Police Neto foi além e apontou que “o parlamento no Brasil vem sendo constituído por conta da fórmula eleitoral por algo que aqui (na cidade de São Paulo) se batizou de centrão, mas que é reproduzido em todas as casas legislativas. Um bloco organizado, ou não, que espera o momento mais adequado do ponto de vista do resultado para cada um dos mandatos (do Executivo) para fazer sua adesão”.

O sistema político brasileiro e seus desdobramentos no processo eleitoral e na atuação dos parlamentares durante os mandatos para os quais se elegeram, bem como suas consequências no parlamento paulistano são fatores imprescindíveis para compreender a construção da governabilidade, que pauta a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na política nacional.

---

<sup>16</sup>Ver Folha de São Paulo. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u431718.shtml>> Acesso em 22 de Julho de 2009.

<sup>17</sup> Ver O Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://www.tjm.sp.gov.br/Noticias/1108\\_Camara\\_avisa\\_apoio\\_so\\_com\\_cargos.htm](http://www.tjm.sp.gov.br/Noticias/1108_Camara_avisa_apoio_so_com_cargos.htm)>. Acesso em 22 de Julho de 2009.

A formação da base governista no legislativo durante a gestão Serra/Kassab se deu a partir da formação de uma “Coalizão Programática de Governo” (Couto, 1998) a partir das poucas bases ideológicas presentes nos partidos nacionais, que incluía o partido do prefeito, PSDB, e os partidos coligados na eleição DEM e PPS, os quais fizeram parte do secretariado executivo ocupando duas secretarias cada.

Já as relações com PV e PDT apresentaram indícios consistentes de “Coalizão Fisiológica de Governo”, uma vez que os partidos não participaram da elaboração do plano de governo, pois apoiaram a candidatura Serra somente no segundo turno, e também ocuparam cargos na equipe executiva de governo, uma secretaria cada. O PDT, partido diretamente ligado às questões sindicais, ocupou a pasta do trabalho, enquanto o PV, cuja marca é a causa ambiental, seguindo os anseios supracitados do seu candidato derrotado em 2004, Luiz Penna, administrou a Secretaria do Meio Ambiente. O controle destas secretarias contribuiria não apenas para ganhos políticos decorrentes da ocupação de cargos no Executivo, mas também eleitorais, com o objetivo de fortalecer as ações destes partidos junto ao seu eleitorado em áreas emblemáticas, visando, assim, maximizar os ganhos políticos relacionados à administração da máquina pública.

Estas articulações contribuíram para o crescimento da bancada governista, que no início do governo possuía 22 vereadores, sendo 28 o número necessário para a aprovação de projetos do interesse do Executivo.

Excetuados os vereadores petistas, que fariam oposição ao governo Serra, o prefeito precisaria do apoio dos vereadores do “centrão” para a composição da maioria. Entretanto, ao indicar subprefeitos desligados dos vereadores, o prefeito rompeu com a principal “moeda de troca” do Executivo nas relações com o Legislativo, optando por negociar pontualmente as questões de seu interesse no parlamento. Estas negociações, se mostrariam de caráter clientelístico, já que os parlamentares pressionavam por cargos nos órgãos regionais.

A primeira votação da 14ª legislatura da Câmara Municipal foi a eleição do seu presidente, importante cargo para o controle do processo legislativo, pois o Regimento Interno<sup>18</sup> da casa garante à ele prerrogativas como: abrir, presidir e suspender as sessões; e estabelecer o ponto da questão sobre a qual deva ser feita a votação. Portanto, era de interesse do Executivo, manter o cargo sob controle de aliados do governo no parlamento.

O vereador Ricardo Montoro (PSDB) foi o candidato do governo nas eleições parlamentares, entretanto a base governista não possuía a maioria necessária para a sua eleição, fazendo se necessária à negociação com o restante dos vereadores da casa para que Montoro fosse eleito. Esta articulação não ocorreu, e o governo não só perdeu a eleição para a presidência da casa, mas também um vereador da base governista.

Roberto Trípoli (PSDB) se elegeu presidente da Câmara Municipal no início de 2005 através de uma manobra política apoiada pela oposição (Partido dos Trabalhadores) e pelos vereadores do “centrão”. Trípoli mudou de lado quando o quadro de apoios estava empatado, 27 votos para Montoro e outros 27 para o vereador Celso Jatene (PTB). Ao executar tal manobra, Trípoli foi declarado candidato do “centrão” e foi eleito com 28 votos, entre eles os da bancada petista, em seguida deixou o PSDB. Carlos Giannazi do PT não seguiu orientação do partido e lançou candidatura própria, recebeu apenas o seu voto, e posteriormente foi expulso do Partido dos Trabalhadores por indisciplina.

A derrota do candidato do governo nas eleições para a presidência da Câmara Municipal foi uma consequência da estratégia de relação escolhida pelo Executivo para interagir com Legislativo no início do governo Serra, e contribuiu decisivamente para que durante o primeiro ano de governo, o Poder Executivo tivesse o menor número de leis do seu interesse aprovadas na Câmara Municipal durante todo o mandato Serra/Kassab, 31 projetos de lei do Executivo foram aprovados em 2005<sup>19</sup>. A primeira aprovação de um projeto do prefeito

---

<sup>18</sup> Para mais ver: Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de São Paulo. Resolução Nº 2, de 26 de Abril de 1991.

<sup>19</sup> Fonte: Assessoria da Câmara dos Vereadores de São Paulo.



José Serra ocorreu apenas em 29 de Março de 2005, 87 dias após o início do governo.

Entretanto, a primeira vitória importante do governo no Legislativo paulistano ocorreu em maio, quando foi aprovada a reforma da previdência que aumentou de 5% para 11% a contribuição dos servidores públicos na capital paulista, reduzindo os déficits orçamentários nesta área e consequentemente aumentando os recursos disponíveis para o Executivo. A lei recebeu 40 votos favoráveis, sua aprovação só foi possível após articulação do governo com os vereadores do “centrão”, foi à primeira vez que este grupo votou com o governo.

Outro projeto importante para o prefeito no primeiro ano de governo foi à aprovação de mudanças no Imposto Sobre Serviços para evitar fraudes fiscais, pois empresas se registravam fora do município de São Paulo para pagar alíquotas menores, ainda que prestassem serviços na capital. Uma vez mais, houve apoio do “centrão” para aprovação do projeto.

Embora seja difícil mapear possíveis indicações de vereadores para cargos menores na subprefeitura, é possível constatar a presença de indícios de negociações clientelísticas de governo ao longo do mandato Serra/Kassab para a aprovação de projetos de interesse do Executivo na Câmara Municipal de São Paulo. Pois, a dificuldade inicial imposta pelos vereadores abrandou-se à medida que o governo cedeu as demandas costumeiras do legislativo paulistano, o endurecimento inicial dos vereadores pode ser explicado pelo descontentamento dos parlamentares com a ruptura do modelo de indicação predominante até então, entretanto, ainda que os vereadores não tivessem mais o controle de outrora sobre as subprefeituras, quando indicavam os subprefeitos apropriando-se fisiologicamente da máquina administrativa, passaram a indicar nomes para a composição das administrações locais.

As nomeações iniciais nas subprefeituras excluíram os vereadores das subprefeituras, porém a importância significativa destas instâncias de poder local na manutenção da carreira política dos vereadores, devido à lógica de



representatividade pela qual se elegem, obrigou-os a aceitar nomeações em postos menores.

Em entrevista ao autor, o vereador Paulo Fiorilo afirmou ser “difícil romper com a lógica dos vereadores. Pois eles sempre participaram da lógica da indicação. Portanto, quando tiveram que indicar para baixo (cargos de menor escalão), tiveram dificuldades”. Da mesma forma, sobre as indicações políticas nas subprefeituras, o articulador do governo, secretário Aloysio Nunes afirmou ao jornal Folha de São Paulo em 24 de Agosto de 2005<sup>20</sup>: “Não há problemas em receber sugestões de vereadores, mas o comando é do prefeito, que em alguns casos até tem aprovado (as sugestões)”. Portanto, mantiveram-se as indicações, mas reduziu-se o controle dos vereadores.

Além das negociações pontuais com vereadores de acordo com necessidade, o governo utilizou outra estratégia para fortalecer a bancada governista no parlamento durante o primeiro ano de governo: a cooptação parlamentar. Se a máquina administrativa contribui significativamente para a atuação local do parlamentar, se, em geral, a orientação ideológica dos vereadores é fraca e a legislação é permissiva, há espaço para o que popularmente se denomina “troca-troca partidário”. O quadro 21 apresenta a variação das bancadas eleitas ao final do primeiro ano de governo:

---

<sup>20</sup> Ver Folha de São Paulo. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u112319.shtml>> Acesso em 25 de Julho de 2009.

Quadro 21

Variação das bancadas da Câmara dos Vereadores de São Paulo			
Partido	Janeiro de 2005	Dezembro de 2005	Variação (%)
PSDB	13	12	-7,69%
PT	13	12	-7,69%
PTB	7	4	-42,86%
PP	4	3	-25,00%
PMDB	4	3	-25,00%
PV	3	2	-33,33%
PR	3	4	33,33%
DEM	2	7	250,00%
PPS	2	2	0,00%
PDT	2	2	0,00%
PSB	1	1	0,00%
PC do B	1	0	-100,00%
PRB	0	1	100,00%
PSOL	0	1	100,00%
Sem Partido	-	1	100,00%

Fonte: Diário Oficial do Município e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

O Democratas foi claramente o maior beneficiado das mudanças partidárias no primeiro ano de governo, o partido do então vice-prefeito Gilberto Kassab, que viria a assumir a prefeitura no início de 2006, cresceu 250% em relação a sua bancada inicial. Esse estratagema política fez com que a bancada de apoio governo proveniente das coalizões de governo chegasse a 26 vereadores, 4 a mais que o número inicial.

A distorção representativa provocada pelos altos índices de migração partidária nas casas legislativas brasileiras, em geral, associados à redução das bancadas oposicionistas em favor do crescimento do grupo governista após o processo eleitoral, como demonstrado no quadro acima, fez com que o Poder Judiciário estimulasse mudanças no processo de migração partidária, desregulamentado até então em prol dos interesses particulares dos parlamentares.

Em meio a este quadro de instabilidade e fraqueza partidária, o Tribunal Superior Eleitoral decidiu, respondendo em 27 de Março de 2007 (resolução N° 22.526) à consulta do Democratas, beneficiado em São Paulo, mas que no

âmbito federal perdera número significativo de congressistas para as legendas governistas, que os mandatos dos parlamentares eleitos proporcionalmente pertenciam aos partidos políticos, os quais poderiam requerer junto ao Poder Judiciário os cargos dos eleitos em caso de desfiliação partidária após a data desta resolução, isto tornou futuras migrações partidárias passíveis de perda de mandato. Posteriormente, essa resolução foi estendida também aos cargos majoritários.

Na prática, a ação do Poder Judiciário representou o fortalecimento dos partidos políticos, revelou a inércia dos parlamentares para alterar o *status quo* que os beneficiava e os obrigou a regulamentar a migração partidária. O que foi feito ainda em 2007, quando os congressistas aprovaram legislação que legitimou a troca de partido durante 30 dias por legislatura, sempre entre o 35º e o 36º mês de cada legislatura parlamentar, ou seja, 30 dias antes de completar um ano do pleito subsequente.

A medida do Judiciário representou um avanço importante para o fortalecimento dos partidos políticos frente à atuação individual dos parlamentares. O quadro 22 apresenta as bancadas que encerraram a 14ª legislatura da Câmara Municipal de São Paulo, demonstra que a variação das bancadas partidárias reduziu-se significativamente após 2005. No primeiro ano de governo, 16% dos vereadores trocaram de partido, entretanto apenas 5% mudou de legenda nos três anos finais do governo.

## Quadro 22

Variação das bancadas da Câmara dos Vereadores de São Paulo			
Partido	Dezembro de 2005	Dezembro de 2008	Variação (%)
PSDB	12	12	0%
PT	12	12	0%
PTB	4	4	0%
PP	3	3	0%
PMDB	3	2	-33%
PV	2	3	50%
PL*	4	-	-
DEM	7	7	0%
PPS	2	2	0%
PDT	2	2	0%
PSB	1	2	100%
PC do B	0	0	0%
PRB	1	1	0%
PSOL	1	0	-100%
PR	-	5	-
Sem Partido	1	0	-100%

\* Em 2006, o PL se fundiu com o PRONA e passou a se chamar Partido da República (PR).

Fonte: Diário Oficial do Município e Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

Portanto, no período em que Gilberto Kassab foi prefeito foram poucas as mudanças partidárias, e a despeito de ainda não possuir maioria no parlamento, apesar do avanço com as trocas partidárias, o governo já havia aprovado, negociando pontualmente, projetos importantes de seu interesse na Câmara Municipal.

O vice-prefeito manteve a base governista e procurou ampliá-la utilizando os critérios de nomeação do antecessor, entretanto sua atuação junto aos parlamentares difere da do ex-prefeito Serra. Em entrevista ao autor, o vereador José Police Neto definiu estas diferenças, segundo ele: “o prefeito José Serra poderia passar meses sem entrar em contato com os vereadores, não falava nem com o líder (da bancada do PSDB na Câmara Municipal)”, vereador José Aníbal, relegando as relações com o parlamento ao secretário de governo Aloysio Nunes. Enquanto, o prefeito Gilberto Kassab “não passava um dia sem conversar com três ou quatro vereadores”. Segundo o vereador, o governo

Kassab “foi uma administração que escutava muito mais o ator político. Então, a probabilidade de cometer erros era menor”.

As negociações pontuais com vereadores do “centrão” e a crescente bancada de apoio ao governo no legislativo foram capazes de aprovar projetos importantes no primeiro ano da gestão Serra, entretanto o Executivo ainda não havia conseguido consolidar maioria estável na Câmara Municipal. Essa instabilidade foi demonstrada logo no início da gestão Kassab, quando, em Junho de 2006, a proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias enviada pelo Executivo ao Legislativo foi alterada e aprovada pelos vereadores. A lei, cuja função é estabelecer diretrizes para o Orçamento, criou pequenos obstáculos para o remanejamento de recursos por parte do prefeito.

O arrefecimento do apoio parlamentar as medidas de interesse do Executivo na Câmara Municipal também podem ser explicados por meio da participação parlamentar na máquina administrativa. Simultaneamente ao prefeito José Serra, membros do governo, em geral, subprefeitos, se desligaram da administração pública para concorrerem aos cargos eletivos em disputa no ano de 2006. Então, os vereadores do “centrão”, que prosseguiram sendo essenciais para a aprovação dos projetos e almejavam indicar ocupantes para estes postos procuraram pressionar o novo prefeito para aumentar a participação dos seus vereadores no governo.

O ano de 2006 marcou a chegada do “centrão” ao cargo mais importante do legislativo paulistano. O vereador Antonio Carlos Rodrigues (PR) apresentou a única candidatura para as eleições para a Presidência da Câmara Municipal, sendo eleito por consenso, 49 dos 55 vereadores, entre eles os vereadores do PT e PSDB, partidos que não conseguiriam eleger candidatos próprios sem o apoio do grupo multipartidário.

Apesar da renúncia do prefeito José Serra, que no final de março renunciou ao mandato para disputar o governo do Estado, deixando o posto para o vice Gilberto Kassab, e das pressões do “centrão”, cada vez mais poderoso na Câmara Municipal, o Poder Executivo conseguiu aprovar 28% a mais que no

primeiro ano de governo. Foram aprovados, 43 projetos de lei do Executivo no parlamento<sup>21</sup>.

Ainda em 2006, a votação do Orçamento, que ocorreu em 29 de Dezembro, data limite, já que o Orçamento deve ser enviado a Câmara até 30 de setembro e votado até o final do mesmo ano, seria novamente objeto de pressão política por parte dos vereadores, que não aprovaram os aumentos das alíquotas de IPTU e ISS pretendidos pelo prefeito para 2007, e ainda incluíram emendas de seu interesse na peça orçamentária aprovada. Estas emendas poderiam se tornar outra moeda de troca do prefeito para aprovação de medidas do seu interesse no parlamento. Já que ele poderia condicionar sua execução ao apoio dos parlamentares as medidas de interesse do Executivo.

Logo no início de 2007 a Câmara Municipal de São Paulo aprovou em votação simbólica, na qual os vereadores não precisam se manifestar, um projeto que sinalizava as novas diretrizes do Legislativo paulistano comandado pelo “centrão”. Foi aprovado um pacote de benefícios aos parlamentares que incluía: aumento de R\$ 2,5 mil da verba para custeio das despesas de mandato que passou a ser de R\$ 12,5 mil, sendo que o controle passaria da câmara para os próprios vereadores; bonificação adicional de R\$ 1,2 mil para assessores que trabalhassem nas comissões da Casa; abertura de concurso para contratação de 196 funcionários e por fim, autorização para que assessores trabalhassem nos escritórios políticos dos vereadores. Esse conjunto de medidas, subsequentes a eleição do presidente da câmara, se ligam mais aos interesses dos vereadores que ao interesse público e demonstram o caráter corporativista das futuras decisões do parlamento paulistano.

Além das benesses administrativas, a chegada do “centrão” a presidência da câmara também trouxe resultados políticos para o grupo. No segundo semestre de 2007 o grupo fez nova pressão sobre o Executivo, ao reduzir a inclusão de projetos do Executivo da pauta de votações. O prefeito, uma vez mais, negociou individualmente para conseguir aprovar projetos do seu interesse no parlamento,

---

<sup>21</sup> Fonte: Assessoria da Câmara Municipal de São Paulo



o presidente Antonio Carlos Rodrigues indicou seu antigo assessor na Câmara para o cargo de assessor técnico da subprefeitura do Campo Limpo, onde se concentrava 17% do seu eleitorado em 2004. Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo do dia 26 de Setembro de 2007<sup>22</sup>, o vereador do PTB, Adilson Amadeu confirmou a existência das indicações por parte dos vereadores, demonstra sua satisfação com o fato, e lamenta o não atendimento das suas indicações: "É positivo tudo isso (as indicações). Só que eu já falei para o secretário Andrea Matarazzo (Coordenador das Subprefeituras) que eu gostaria de devolver a oferta que ele me fez, porque não acontece. A gente vê todo mundo passar, e o meu não acontece. Sou o único vereador que não tem ninguém."

Uma vez mais, as pressões do "centrão" por cargos nas subprefeituras foram negociadas pontualmente, e em 2007 o Executivo aprovou 44 matérias de seu interesse na câmara municipal de São Paulo.

Anos eleitorais como o de 2008, são diferentes dos demais anos que compõe o mandato, pois o calendário eleitoral altera a dinâmica dos trabalhos na Câmara Municipal, inicialmente os vereadores articulam coligações eleitorais e possíveis apoios às candidaturas majoritárias, naquele ano, a propaganda eleitoral foi permitida a partir do dia 6 de Julho, quando os candidatos à reeleição, dos 55 vereadores da 14ª legislatura (2005-2008) 52 concorreram ao cargo novamente, intensificam sua presença nas bases eleitorais. A propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão teve início no dia 19 de agosto, e a eleição foi realizada no dia 5 de outubro. A relação entre os trabalhos na Casa e as eleições municipais pode ser identificada por meio dos longos períodos sem votação na Câmara Municipal de São Paulo. No dia 26 de Junho de 2006, última sessão legislativa antes do recesso parlamentar de Julho, os vereadores votaram o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias do município para 2009. Entre esta data, que coincide com o início da propaganda eleitoral, e as eleições aconteceram apenas três votações, 13 e 20 de Agosto e 3 de Setembro, todas

---

<sup>22</sup> Ver Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2609200719.htm>> Acesso em 25 de Julho de 2009.

de projetos de baixo impacto, como homenagens e nomeações de logradouros. Os vereadores só voltaram efetivamente ao trabalho após a primeira quinzena de Outubro, depois da realização do pleito municipal.

Ainda assim, mesmo com o calendário eleitoral, o número de projetos aprovados em 2008 seguiu os anos anteriores, foram aprovados na Câmara, 44 projetos de lei enviados pelo Executivo<sup>23</sup>. Como a maioria das proposições era de menor impacto, o governo foi capaz de aprovar quantidade similar aos anos anteriores.

Ainda no início de 2008, os vereadores aprovaram projeto relativo ao Tribunal de Contas do Município (TCM), cuja função, segundo o capítulo IV da Constituição de 1988, é, entre outras: exercer o controle externo da Câmara Municipal, e emitir pareceres sobre as contas que o Prefeito presta anualmente. A lei aprovada pelos vereadores permitiu que o TCM contratasse 28 novos funcionários sem concurso, com isso, aproximadamente ¼ dos funcionários destinados a julgar as contas dos representantes públicos seriam indicados por confiança, sendo que dos 5 conselheiros, cargo máximo do órgão, 3 eram indicados pela câmara, e os outros 2 pelo prefeito; a lei autorizou, ainda, o acúmulo de gratificações nos salários, e a incorporação de outras gratificações por tempo de serviço, a cada cinco anos. Estas medidas se assemelham aos benefícios aprovadas em favor dos vereadores no ano anterior, corroboram o caráter corporativista do grupo que se encontrava à frente do Poder Legislativo da cidade de São Paulo, e apresenta a grande influência das decisões dos vereadores no órgão responsável pela sua fiscalização, o que pode interferir nas decisões do Tribunal de Contas do Município.

É importante ressaltar que, em parecer de 2001, uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal propôs a extinção do órgão após constatar irregularidades como: salários acima do teto municipal e nepotismo. Entretanto essa medida foi rejeitada pelos parlamentares daquela legislatura (2000-2004).

A análise dos trabalhos da 14ª legislatura da Câmara Municipal de São Paulo (2005-2008) demonstrou que o “centrão” não só manteve seu poder decisório

---

<sup>23</sup> Fonte: Assessoria da Câmara Municipal de São Paulo

nas votações do legislativo, a exemplo do que ocorrera na gestão Marta Suplicy quando PT e PSDB se posicionaram em lados opostos, tornando os votos do grupo imprescindíveis para a composição da maioria, como aumentou sua força. Em entrevista ao jornal Valor Econômico do dia 8 de Maio de 2008<sup>24</sup>, um dos principais líderes do grupo, o vereador Antonio Carlos Rodrigues, ressaltou dois aspectos importantes para a manutenção e crescimento do poder do grupo dentro da Casa, união e negociação caso a caso.

O quadro 23 apresenta a composição da mesa diretora de acordo com os partidos dos vereadores ano a ano durante a gestão Serra / Kassab.

Quadro 23

Composição da Mesa Diretora da Câmara Municipal de São Paulo 2005 – 2008				
Cargos / Ano	2005	2006	2007	2008
Presidente	Sem partido	Sem partido	PR	PR
Primeira Vice-Presidência	PMDB	PTB	PTB	PTB
Segunda Vice-Presidência	PR	DEM	PSDB	PSDB
Primeiro Secretário	PT	PT	PT	PT
Segundo Secretário	PP	PDT	PMDB	PMDB
Primeiro Suplente	PC do B	PMDB	PP	PV
Segundo Suplente	PR	PSB	PSB	DEM
Corregedor	PP	DEM	PP	PP

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo e Folha de São Paulo

A derrota repentina do candidato do governo, Ricardo Montoro, nas eleições legislativas de 2005, após aliança entre o Partido dos Trabalhadores e o “centrão” se refletiu também na composição da mesa diretora daquele ano, o grupo multipartidário ocupou 75% dos cargos da mesa, enquanto nenhum vereador da bancada governista esteve presente. Essa composição influenciou diretamente a aprovação de projetos naquele ano, 2005 foi o ano em que menos projetos do Executivo foram aprovados na Casa.

As eleições na Câmara dos vereadores são anuais, entretanto se convencionou que os presidentes ocupariam o cargo por dois anos, Roberto Trípoli, eleito em 2005, foi reeleito em 2006, entretanto a mesa diretora se alterou, é possível

<sup>24</sup> Ver: Junqueira, Caio. Kassab fecha com PR e já soma 9 minutos na TV. *Valor Econômico*, São Paulo, 8 de Maio de 2008. Política.

observar que neste ano em reação ao que ocorrera no ano anterior, a base governista cresceu e o grupo multipartidário se reduziu, foi o período com menor participação do “centrão” no controle da casa, 25%.

A composição do corpo diretivo da Câmara Municipal corrobora a afirmação de manutenção do poder do “centrão” (PMDB, PR, PP, PTB e PC do B) no legislativo paulistano, e indica, ainda, que o grupo se robusteceu ainda mais após a chegada do vereador Antonio Carlos Rodrigues (PR) a presidência da Casa nos dois anos finais do mandato Serra / Kassab. Não só por estar no controle do órgão, como também pela representação super dimensionada do grupo na Mesa Diretora que detêm o controle do Legislativo. Nos últimos dois anos, apesar de possuir em torno de 30% a 40% dos vereadores da casa, o “centrão” ocupou 50% dos cargos da mesa em 2007, e 65% no ano seguinte (2008). No mesmo período, as duas maiores bancadas no parlamento, PT e PSDB, foram sub representadas, ocuparam 12,5% da mesa, mesmo possuindo 21,8% das cadeiras da Câmara.

Ao longo da 14ª legislatura (2005-2008), o “centrão” deixou de ser um mero grupo de adesão fisiológica à base governista para, aproveitando as cisões entre os dois maiores partidos no parlamento, passar a ser a força que controla o Legislativo paulistano. Se antes, o “centrão” simplesmente apoiava o candidato governista à Presidência da Câmara, nesta legislatura o grupo passou a escolhê-lo, prova disso foi a eleição do candidato Antonio Carlos Rodrigues por consenso, já que a situação não teria capacidade de eleger seu candidato, e procurava evitar o fracasso da primeira eleição, enquanto a oposição, que também não conseguiria eleger seu candidato sem o apoio do grupo, procurava não se indispor com ele.

O “centrão” no poder não significa independência do Poder Legislativo em relação ao Executivo, mas justamente o contrário, pois grupo precisa se ligar ao governo para corresponder ao seu eleitorado seguindo à lógica dos favores pela qual se elegeu. O “centrão” não objetiva um legislativo autônomo e fiscalizador,

mas um Legislativo forte, coeso, e capaz de negociar clientelisticamente com o governo para aumentar seu poder nas bases eleitorais dos seus vereadores.

## Considerações Finais

A participação dos cidadãos nos assuntos da cidade se dá, quase que exclusivamente, a cada quatro anos, quando os paulistanos são compulsoriamente convocados a eleger seus representantes políticos para o próximo mandato. Ao avaliar como “sofríveis”, a qualidade dos debates na Câmara Municipal de São Paulo, o vereador José Police Neto foi enfático: “se o Parlamento for entendido como representação fiel da sociedade, pode-se dizer que ele consegue fazer o mesmo debate que a sociedade faz dos seus problemas, um debate casual”.

Este distanciamento entre as questões da cidade e os cidadãos é acentuado não só pela falta de políticas que estimulem a participação dos munícipes nas decisões que envolvem a metrópole, como pelo processo eleitoral em discordância com a realidade política, mas, especialmente, pelo desinteresse do eleitorado pela política, que, em geral, se manifestam apenas em questões de interesse próprio, e pouco fiscaliza o mandato do candidato que elegeu.

Essas variáveis compõem o cenário político paulistano, e são determinantes para orientar as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na cidade de São Paulo. Ao longo desta pesquisa foi possível constatar que o interesse público, diferentemente do que pressupõe a teoria política, jamais esteve acima das questões políticas relativas à manutenção e ao robustecimento das carreiras políticas dos atores públicos.

Em 2002, José Serra foi candidato a Presidência da República pelo PSDB, mesmo derrotado no segundo turno, o candidato obteve ampla projeção política relativa a uma disputa de caráter nacional. Em 2004, se elegeu prefeito da maior cidade do Brasil mesmo sob suspeita de que não cumpriria seu mandato até o fim, Serra chegou a afirmar em sabatina do jornal Folha de São Paulo no dia 14 de Setembro de 2009<sup>25</sup>, que só deixaria o mandato “se Deus me tirar a vida. Só saio se houver uma desgraça que me envolva”.

---

<sup>25</sup> Ver Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/brasil/ult96u64103.shtml>> Acesso em 30 de Julho de 2009.



Eleito, Serra nomeou secretariado de sua confiança, e procurou, também, contemplar os anseios dos partidos que haviam lhe apoiado nas eleições municipais. Já a estratégia de nomeação das subprefeituras rompeu com os critérios de nomeação vigentes até então, já que os vereadores, tradicionais controladores destes órgãos por meio de relações fisiológicas, não tiveram a oportunidade de indicar os subprefeitos, perdendo o comando direto sobre as subprefeituras. Entretanto, esta escolha se deu menos em função da discordância ideológica do prefeito em relação a este mecanismo nefasto da política paulistana, uma vez que, posteriormente, percebeu-se que os vereadores indicariam funcionários de sua confiança para exercer cargos menores nas subprefeituras, mantendo sua influência nas ações do órgão, e mais devido às aspirações políticas do prefeito eleito, que indicou quadros partidários do PSDB, como: prefeitos que não poderiam se reeleger em cidades menores do interior paulista, e políticos do partido que estavam sem mandato. A estratégia procurava fortalecer o prefeito eleito na disputa interna do PSDB com o então governador Geraldo Alckimin, rivalidade que se estenderia até a indicação do candidato do partido para as eleições presidenciais de 2006, quando Alckimin foi indicado.

Mesmo sem a indicação para a disputa da presidência, e a despeito das suas promessas de campanha, Serra renunciou ao seu mandato na prefeitura para concorrer nas eleições para Governador do Estado de São Paulo em 2006, deixando a prefeitura para seu vice, Gilberto Kassab (DEM) apenas quinze meses após ser eleito.

No campo político partidário, a saída de José Serra da prefeitura de São Paulo fortaleceu ao DEM, já que mesmo sem possuir expressão política significativa na história recente da cidade de São Paulo, havia elegido somente um vereador em 2000, e dois em 2004, o partido passou a controlar a maior e mais importante administração municipal do país. Esse estratagema fortaleceu não só a aliança entre PSDB e DEM, ligados deste o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1994, mas também a influência de Serra sobre o partido aliado.

Os vereadores por sua vez procuram no exercício do mandato, meios que lhes propiciem a continuidade da sua carreira política, seja por meio do seu fortalecimento junto as suas bases eleitorais, através da articulação de grupos como o “centrão” que buscam pressionar o governo para obter maiores benefícios do Executivo, ou pela participação direta na máquina pública, como, por exemplo, nos casos dos vereadores Antonio Pesaro, Gilberto Natalini e Mara Grabrilli que tiveram suas candidaturas à reeleição fortalecidas pelo controle de secretarias de governo durante parte da gestão Serra/Kassab.

Muitos vereadores almejam, ainda, se eleger para melhores postos políticos na sua carreira política, como se viu nas eleições de 2006, quando sete vereadores deixaram o mandato na Câmara Municipal, dois anos após serem eleitos, para assumir cargos na esfera de deputado federal e deputado estadual.

Assim, a profissionalização da política e as relações de poder decorrentes dela afastaram os cidadãos do processo decisório e fizeram com que as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na gestão Serra/Kassab, assim como nas gestões anteriores, não fossem pautadas pelos pressupostos democráticos e pelos debates de interesse público, mas pelos interesses particulares dos atores que compõe o poder político.

## Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. de. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Dados, Vol. 31, nº 1, 1998, Rio de Janeiro.

AVELINO, George. *Clientelismo e Política no Brasil*. Novos Estudos, nº 38, março de 1994, São Paulo, Cebrap.

CASTRO, Maria H. G. de. *Equipamentos Sociais, Política Partidária e Governos Locais no Estado de São Paulo (1968-82)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Unicamp - 1986

COUTO, Cláudio G. e ABRUCIO, Fernando L. *Governando a cidade?: a força e a fraqueza da Câmara Municipal*. Revista São Paulo em Perspectiva Vol. 9 nº 2, Fundação Seade, São Paulo, 1995.

COUTO, Cláudio G. *Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano*. In: Régis Stephan de Castro Andrade. (Org.). *O Processo de governo no município e no Estado: uma análise a partir de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Fapesp, 1998, v. , p. 41-72.

DANTAS, Humberto e MARTINS JR., José P. (Orgs.) *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Editora Paulos, 2007.

DATAFOLHA, Datafolha Eleições 2004, 22 de Outubro de 2004. Disponível em: <[http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=230](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=230)> Acesso em 8 de Julho de 2009.

FIORILLO, Paulo R. *A relação entre Executivo e Legislativo no governo petista de Marta Suplicy 2001 – 2004*. Tese de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. São Paulo, 2006.

MALUF, Rui T. *A carreira política na Câmara Municipal de São Paulo (CMSP)*  
Tese de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e  
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de  
Doutor em Ciência Política. São Paulo, 2006.

PRALON, Eliana M. e FERREIRA, Gabriela N. *Centralidade da Câmara  
Municipal de São Paulo no Processo Decisório*. in 'Processos de Governo no  
Município e no Estado', Andrade, Regis de Castro (org). Edusp/Hucitec, São  
Paulo, 1998.

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