

Executivo E Legislativo Na Cidade De São Paulo: Coalizões Políticas E O Poder Dos Vereadores Nos Territórios

Eduardo José Grin
Brasil

Fecha recepción: 06/01/2012

Fecha aceptación: 16/03/2012

Ejecutivo y Legislativo en la Ciudad de Sao Paulo: Coaliciones políticas y poder en los territorios de los concejales.

Resumen

En (2001-2004) el gobierno de Suplicy, la segunda administración del PT en la ciudad de Sao Paulo, los subdistritos son una importante influencia para construir la coalición política en la Junta de Concejales y así satisfacer los intereses de los concejales en los territorios. La creación de nuevas estructuras políticas y administrativas en las regiones existieron y se alimentaron de la distribución del poder tradicional, con los concejales. Con las nuevas tareas, recursos y puestos de trabajo en los subdistritos la presión se intensificó por parte de los concejales para mantener su influencia política en las regionaes. Este tipo de acción en el sistema de gobierno municipal se sostiene porque la mayor parte de los concejales tenía sus circunscripciones en las regiones. El gobierno, para abrobar sus proyectos, cedió a las demandas de los concejales, a partir de la práctica política tradicional de organizar su coalición fisiológica en la Junta de Concejales.

Executive and Legislative in Sao Paulo city: Political Coalitions and power in the territories of the councilors.

Abstract

In the Marta Suplicy's (2001-2004) government, the second administration of PT in the São Paulo city, the Subdistricts were an important leverage to build the political coalition at Board of Aldermen to meet the interests of aldermen in the territories. The creation of new political and administrative structures in the regions lived and fed the traditional power sharing with the aldermen. With new tasks, resources and jobs in the Subdistricts intensified pressure from aldermen to maintain political influence in the regions. This kind of action in the municipal

polity sustained itself because much of the aldermen had your constituencies in the regions. The government, to approve your projects, gave way to claims of aldermen, drawing on traditional policy practice to organize your fisiological coalition at Board of Aldermen.

Key words: political coalition - subdistricts - aldermen - territories - government

Executivo e legislativo na cidade de São Paulo: coalizões políticas e o poder dos vereadores territórios

Resumo

No governo Marta Suplicy (2001-2004), segunda gestão do PT na cidade de São Paulo, as Subprefeituras foram um importante instrumento para construir a coalizão política na Câmara Municipal ao atender a interesses de vereadores nos territórios. A criação de novas estruturas políticas e administrativas nas regiões conviveu e alimentou a partilha tradicional de poder com os vereadores. Com novas atribuições, recursos e cargos nas Subprefeituras se intensificou a pressão dos vereadores para manterem influência política nas regiões. Esta prática na política municipal se sustentou porque boa parte dos vereadores tinha bases eleitorais nas regiões. O governo, para aprovar seus projetos, cedeu espaço às reivindicações dos vereadores, valendo-se dessa prática política tradicional para organizar sua coalizão fisiológica no parlamento.

Palavras chave: coalizões políticas - subprefeituras - vereadores – territórios - governo

INTRODUÇÃO

Na história do poder público na cidade de São Paulo, organização dos territórios e representação política local sempre esteve próxima. Já na República Velha (1889-1930), havia chefes políticos de distrito atuando como “verdadeiros coronéis urbanos, que impunham sua vontade aos eleitores com a mesma desenvoltura que seus congêneres dos grotões mais profundos” (São Paulo, 1992, p. 52). Contudo, a partir da década de 60 com a criação das Administrações Regionais (doravante ARs), os governos passaram a utilizá-las na montagem das suas coalizões de apoio com a oferta de cargos vereadores com bases eleitorais nos territórios. Até 2002 prevaleceu esse modelo que, segundo o discurso do Partido dos Trabalhadores (doravante PT), partido da Prefeita Marta Suplicy, deveria modificar organização político-administrativa regional com a criação das Subprefeituras. No programa de governo apresentado pelo PT nas eleições municipais de 2000, a nova forma

de gestão territorial deveria ser autônoma da influência política dos vereadores. Este artigo busca demonstrar que mesmo o PT, um partido defensor da tese da democracia participativa e do fortalecimento de instâncias de controle social sobre o poder público, se valeu da partilha de poder local com os vereadores para constituir sua coalizão de apoio no parlamento.

O texto que segue é parte da investigação realizada para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política na Universidade de São Paulo (USP) e foi desenvolvida entre fevereiro e agosto de 2010. Na pesquisa de campo foram entrevistados Subprefeitos e cargos diretivos de três Subprefeituras, ademais da consulta aos anais da Câmara Municipal de Vereadores de São Paulo para selecionar projetos prioritários para o governo municipal no período da gestão entre 2001 e 2004. Também foram consultadas as bases de dados do Tribunal Regional Eleitoral para identificar a origem territorial dos votos recebidos pelos vereadores paulistanos.

Para abordar esse tema, o artigo está organizado da seguinte forma. A primeira seção apresenta a base teórica que baliza a discussão sobre as distintas formas que podem assumir as coalizões de governo. A ênfase dessa parte do texto está em buscar verificar como os governos de todos os matizes políticos acabam aquiescendo ao poder localizado nos territórios na construção de suas bases parlamentares. A segunda seção apresenta o histórico da organização administrativa dos territórios da cidade e seus vínculos com a estruturação das coalizões de apoio dos governos municipais. O argumento central é que, mesmo com distinções de padrão político, as localidades, em face da influência dos vereadores, sempre foram consideradas no cálculo políticos dos governos. A terceira e a quarta seção discutem como o processo histórico de transformar as regiões da cidade em recurso político foi mantido no governo do PT, a despeito de criar uma nova forma de organização política e administrativa com as Subprefeituras. A parte final apresenta algumas considerações finais buscando indicar como opera o mecanismo que constrange os governos municipais em São Paulo a manterem as mesmas práticas para construir suas coalizões de governo.

FORMAS DE NEGOCIAÇÃO POLÍTICA E DE COALIZÕES DE GOVERNO

Ao analisar padrões de interação entre o Executivo e o Legislativo, Couto (1998) apresenta um modelo explicativo onde a primeira opção política do governo é definir uma estratégia que pode ser cooperativa ou conflitiva. Esta escolha pode resultar em duas modalidades: uma estável (coalizões/oposição rígida) e outra instável (negociações pontuais). Essas modalidades, para serem operacionalizadas, podem ter como moedas de troca questões programáticas ou demandas fisiológicas. Quando o Executivo obtém apoio estável no Parlamento forma-se uma coalizão, que se reflete no conteúdo das decisões sobre as políticas governamentais, e influi sobre a capacidade decisória de produzir *outputs*. Porém, segundo o autor, as coalizões podem se distinguir pelas suas modalidades de interação. Podem

existir Coalizões Programáticas de Governo (CPG) com uma agenda comum entre Executivo e Legislativo em que o apoio às iniciativas do governo se torna uma decorrência normal e não fortuita. Tal acordo também resulta da participação dos atores políticos na formulação das políticas, que é a base do pacto estabelecido. Ocorre uma *negociação focada no conteúdo das políticas* como requisito central que dispensa outro tipo de intercâmbio. Barganhas em troca de apoio que poderiam comprometer a coerência das políticas públicas para fins eleitorais e fisiológicos, não são admitidas como forma de interação. Por exemplo, os dois primeiros anos do primeiro governo do PT na cidade de São Paulo (1989-1992) buscaram, sem sucesso, construir esse tipo de coalizão.

Outra modalidade de interação entre Executivo-Legislativo, chamada por Couto (1998) de Negociações Pontuais (NP), se caracteriza pela busca de apoio para questões específicas, podendo se pautar por pontos programáticos ou barganha de políticas. A incerteza dos resultados e a instabilidade do apoio é a marca desse padrão de interação, o que torna toda negociação custosa e demorada, afetando a capacidade decisória do governo. Essa foi a marca da primeira gestão do PT nos seus dois últimos anos, diante do fracasso em construir uma coalizão programática, frente a um rígido bloco de oposição. Foi também a opção para obter apoio aos projetos do governo sem o risco de ceder às pressões fisiológicas dos vereadores. O custo político foi não conseguir aprovar projetos considerados estratégicos pelo governo.

Mas podem ser construídas, segundo Couto (1998), Coalizões Fisiológicas de Governo (CFG) na relação do Executivo-Legislativo. Tal modalidade de interação é uma forma de barganha alocativa em que o parlamentar empresta apoio às políticas de governo *independentemente do conteúdo da política*. Geralmente, há uma homologação parlamentar passiva, em um modelo de *spoils system*, cuja base é a anuência para as políticas do Executivo. A transferência de recursos para os parlamentares geralmente se materializa com o loteamento de cargos na máquina governamental em troca do apoio às ações do executivo. O fisiologismo permite o controle de recursos pelos parlamentares para sustentarem práticas clientelistas. Esse foi o modelo dos governos Jânio Quadros (1986-1988), Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1996-2000) nos quais o controle das AR's era o principal recurso transferido. Ver-se-á que, o segundo governo do PT entre 2001-2004, apesar do discurso virtuoso em favor da moralização dessa prática política em nada alterou sua prevalência na relação com os vereadores. A despeito de denunciar na campanha eleitoral de 2000 que a forma como os vereadores haviam se apropriado das AR's impossibilitava separar o Executivo e o Legislativo na gestão da cidade.

OS NEXOS POLÍTICOS DOS TERRITÓRIOS DA CIDADE PARA OS GOVERNOS

Esta seção discute a evolução histórica, desde a década de 50, da relação entre regiões da cidade e a forma como passaram a ser consideradas estratégicas para a ação política dos governos. Antes de a administração municipal se organizar em

estruturas regionalizadas na década de 60, a interlocução com territórios ocorria por meio das Sociedades de Amigos do Bairro (SABs). Até o final dos anos 50, essas auxiliavam as lideranças políticas a obterem apoio popular. A gestão do prefeito Faria Lima, iniciada em 1965, iniciou a implantação de estruturas administrativas territoriais que passaram a ser chamadas Administrações Regionais (doravante AR's), visando descentralizar a execução de serviços de manutenção urbana. Assim, o poder executivo institucionalizava uma estrutura organizativa que lhe permitia contato direto com a população, sem necessitar da intermediação de lideranças de bairro. Essa foi uma novidade significativa que passou a conferir às regionais um peso político na montagem da estrutura de governo, sobretudo pela ação local para vereadores. Desde então, a importância dos territórios na política municipal só fez aumentar sua relevância para compor as coalizões de governo.

No período entre 1969 a 1982, a lógica autoritária do regime militar instalado no Brasil cerceou o poder legislativo em todas as esferas federativas e, no caso dos municípios, reduziu o peso político dos vereadores. Mesmo assim, os governos nomeados pelos militares na cidade de São Paulo buscavam manter seus vínculos com os bairros, apesar da tutela imposta aos movimentos sociais. A lógica da política de bairro se mantinha como fundamental no cálculo político do governo para cooptar lideranças populares. Assim, afora as demandas de serviços de manutenção urbana, a lógica clientelista nas regiões buscava manter os vínculos com as SABs. Portanto, se nesse período o poder executivo buscava o diálogo direto com os territórios para cooptar lideranças populares, decerto que a intermediação dos vereadores com bases locais era importante eram atores políticos relevantes nessa estratégia. Houve poucas tentativas para reverter esse padrão político de relação entre Executivo e Legislativo. A primeira foi no governo Mário Covas (1983-1985) ao defender que as demandas da sociedade poderiam ser feitas por vereadores, desde que afastadas da relação fisiológica com a Câmara Municipal e dos seus vínculos clientelistas nas AR's.

Mas, segundo Teixeira (2004), a partir da gestão Jânio Quadros (1985-1988), as AR's passaram a compor a estratégia de cooptação fisiológica para obtenção da governabilidade junto aos vereadores. As regionais eram estratégicas, pois serviam para alimentar a barganha com os vereadores ao lotearem cargos. Em 1986, com a criação de mais cinco regionais para atender vereadores, a cidade passou a ter 33 administrações regionais. Esta ampliação foi motivada pelo cálculo político do governo em busca de construir uma maioria folgada na Câmara de Vereadores. Desde então, passando pelos governos Paulo Maluf (1992-1996) e Celso Pitta (1996-2000), as AR's foram moeda de troca para forjar maiorias na Câmara de Vereadores. Para Mendes (2001, p. 46-47),

Ao ganhar o direito de indicar um administrador regional, um vereador junta diversas pontas importantes em termos eleitorais e financeiros. Em primeiro lugar, ele entra em contato com os prestadores de serviços e vendedores de bens à prefeitura (empresas de varrição e coleta de lixo, fornecedores de material de consumo,

empreiteiros que realizam obras como asfaltamento de ruas), que se tornam potenciais financiadores de campanhas. Em segundo lugar, o vereador ganha uma base regional de atuação. Fica em contato com os comerciantes e empresários da região, tornando-se uma espécie de procurador destes junto ao executivo municipal; ganhando assim uma segunda fonte de financiamento eleitoral. Em terceiro lugar, há a oportunidade de capitalizar todos os benefícios que a AR oferece aos moradores da região como tendo sido conquistas suas junto à prefeitura: asfaltamento de ruas, limpeza de córregos, coleta de lixo, iluminação pública.

Nesses três governos, a cooptação fisiológica dos vereadores teve nas AR's um eixo central para que o executivo constituísse uma "maioria fiel e homologatória" (Couto e Abrucio, 1995, p. 63). Segundo Teixeira (2004, p. 92-93), considerando a realidade das AR's até o final do governo Pitta, o houve foram

vereadores envolvidos com o controle das administrações regionais [...] atendendo especificamente algumas pessoas: principalmente os eleitores e/ou futuros eleitores de quem o apadrinhou para o cargo. Desta forma, existe uma administração regional trabalhando ao gosto de quem a controla [...]. Não há uma prioridade pública no sentido da execução das atividades.

Foi na gestão Luiza Erundina (1989-1992), primeiro governo do PT na cidade de São Paulo, que se tentou romper a relação fisiológica com os vereadores, como será visto a seguir.

O GOVERNO ERUNDINA E A RELAÇÃO COM A CÂMARA DE VEREADORES

Como a gestão Erundina esteve em minoria na Câmara Municipal durante todo seu mandato, passou a negociar pontualmente com os vereadores da oposição apoio a projetos em troca de emendas no orçamento de interesse dos parlamentares. Essa forma de atuação se materializou na segunda metade do governo (1989-1990) para evitar a barganha com os vereadores de cargos nas AR's. Isso porque, nas regiões, a divisão política se deu entre os membros do PT, partido majoritário no governo, cabendo aos seus diretórios zonais a indicação dos Administradores Regionais até 1990.¹⁸ Mas para Couto e Abrucio (1995), paulatinamente o governo Erundina percebeu a dificuldade de o movimento social pressionar o poder legislativo. O "participacionismo" como política de governo foi cedendo espaço para as reivindicações dos parlamentares como moeda de troca na barganha para aprovar

18 A Secretária das AR's na gestão Luiza Erundina, lembra que quase houve uma crise entre o PT e o governo quando, na AR de Pinheiros, o nomeado era de fora dos quadros do partido. Entrevista ao autor em 10/03/2010.

projetos. Tal opção, para Teixeira (2004, p. 27), fez com que:

Em algumas circunstâncias a prefeita se utilizasse também do instrumento de cooptação individual de parlamentares para tentar ampliar a sua base de sustentação no Legislativo. Conseguiu atrair três vereadores, um do PDS e outro do PTB, ambos com ofertas de cargos na máquina pública e o controle de administração regional. O terceiro era filiado ao PDT, tinha um perfil mais próximo do governo petista e também passou a controlar uma AR.¹⁹

Nessa linha, Teixeira (2004, p. 32) argumenta que:

Luiza Erundina não conseguiu romper com a tradição de indicar os administradores regionais tendo como referência o critério de troca de apoio político. Erundina, em função dos conflitos com o PT, e da adesão de vereadores vindos do PDT, PDS e PTB para o bloco governista, realizou várias alterações no seu quadro de administradores regionais, visando acomodar os interesses das novas forças políticas que passaram a fazer parte de sua base de sustentação após a frustrada tentativa de realizar um governo de coalizão programática com diversos partidos. Na prática ela trocou apoio político pelo controle da indicação dos administradores regionais por parte de seus novos aliados.

Construir a política de alianças foi a lição aprendida pelo governo Marta Suplicy, prefeita eleita pelo PT no ano de 2000, para evitar esse isolamento na Câmara Municipal. Ademais, como havia atores políticos que participaram de ambos os governos, a construção da governabilidade se impôs como prioridade. Porém, entre a negativa de reproduzir o padrão fisiológico de cooptação dos vereadores e a construção de acordos programáticos, o segundo governo do PT cedeu à lógica tradicional, como será visto adiante. A governabilidade foi construída aceitando indicações dos vereadores para cargos nas Subprefeituras. Na seção seguinte será abordado como se construiu a coalizão de governo junto à Câmara Municipal.

GOVERNABILIDADE E SUBPREFEITURAS: A NOVA CARA DA POLÍTICA TRADICIONAL DE INFLUÊNCIA DOS VEREADORES NOS TERRITÓRIOS

O segundo governo do PT (2001-2004) iniciou em um período em que a Lei Orgânica do Município havia ampliado as prerrogativas dos vereadores nas

¹⁹ Um dos vereadores contemplados com tratamento diferenciado no governo foi Alberto Calvo (PDS) veio a ser subprefeito da Casa Verde no governo do PT em 2003. Antes disso, Calvo já fora administrador regional na gestão Jânio Quadros e vereador reeleito em 1996 pelo PSB com 54,94% de seus votos oriundos nesse bairro.

decisões do governo municipal. Após 1990, as Câmaras de Vereadores aumentaram seu poder de vetar iniciativas do Poder Executivo, de propor emendas à proposta orçamentária e de cassar o mandato do Prefeito. O resultado foi o crescimento do poder de barganha dos parlamentares para apoiar projetos de interesse do governo, sobretudo nos bairros em que têm bases políticas e eleitorais. Assim, o arcabouço institucional da Lei Orgânica acabou por aprofundar a política fisiológica dos governos para compor sua base apoio parlamentar barganhando cargos com os vereadores cargos nas regiões. Nesse contexto, a governabilidade tensiona o prefeito “a permanentemente negociar a aprovação de seus projetos e políticas com uma base parlamentar sequiosa por obter vantagens para sua clientela” (MENDES, 2001, p. 41).

O governo Marta Suplicy não se afastou do modelo de Coalizão Fisiológica de Governo para evitar que as AR's fossem loteadas entre os vereadores. A opção central foi construir uma maioria parlamentar que favorecesse a governabilidade; ou seja, votos para as políticas do executivo (COUTO, 1998). Nesse sentido, para os vereadores, a criação das Subprefeituras²⁰ em 2002 foi um estímulo importante para garantir sua participação na administração municipal com a indicação de pessoas de seu círculo político-eleitoral. O apoio dos vereadores à descentralização possibilitou aos parlamentares manterem influência política nas regiões, sobretudo na estrutura administrativa das Subprefeituras.

A indicação de Subprefeitos e cargos de segundo escalão foi uma moeda de troca importante na negociação com os vereadores. Por outro lado, o governo Marta Suplicy já não considerava viável uma estratégia de pressão do poder legislativo pelos movimentos sociais, tal como se supunha possível na primeira gestão do PT. Desse modo, o segundo governo do PT buscava reduzir incertezas para projetos que considerava importantes, sem incidir nos custos políticos das negociações pontuais. Assim, na relação entre Executivo e Legislativo, as Subprefeituras ocuparam um lugar central na construção da coalizão de governo e serviram para sustentar a lógica fisiológica na política municipal, pois:

20 As subprefeituras eram consideradas centrais pela Coligação Muda São Paulo (PT-PCdoB) para superar as desigualdades territoriais, democratizar o poder político, reconstruir capacidades estatais e ampliar a governabilidade na gestão da cidade (COLIGAÇÃO MUDA SÃO PAULO, 2000). As Subprefeituras seriam uma “verdadeira revolução político-administrativa [...], não só em virtude dos ganhos com a simplificação, eficácia e eficiência da gestão da coisa pública, mas, sobretudo, por propiciar efetivos mecanismos de participação popular no Governo”. A descentralização seria o marco de uma nova cultura política menos sujeita ao fisiologismo e ao clientelismo. Mecanismos de controle social como o Conselho de Representantes reduziram a captura do poder local por interesses particularistas dos vereadores. Compreendia-se que a falta de mecanismos democráticos permitia a manutenção de “coronelismos” localizados com vereadores se apoderando politicamente das estruturas administrativas locais. Daí que as Subprefeituras se inscrevem “no cenário abrangente da descentralização democrática e participativa, processo capaz de conquistar força social e política para alcançar novos padrões de desenvolvimento norteados na redução das desigualdades”. Será visto que as Subprefeituras exponenciaram a política fisiológica na relação do governo com os vereadores.

- a) manteve e ampliou a influência dos vereadores nas regiões, pois as Subprefeituras possuíam mais cargos e recursos que as AR's. Mas houve uma mudança central: deixou de existir a transferência exclusiva do controle político das regionais a um só vereador e partido. A composição política nas Subprefeituras, o governo admitia, e até requeria, a convivência de forças políticas distintas em postos chave. Entendia-se que a divisão de influência funcionava como um meio de controle mútuo dos partidos e vereadores que participavam com seus indicados nas Subprefeituras. Um dos argumentos a justificar a presença de mais partidos nas Subprefeituras era reduzir a possibilidade de corrupção que ocorrera nas AR's. Como não haveria apenas um vereador no comando da regional, mesmo onde o Subprefeito fosse indicado pelo PT, passou a existir essa divisão de poder com os partidos aliados;
- b) não era uma coalizão programática de governo, pois a busca de um apoio estável aos projetos do Executivo não foi desinteressada. Segundo um Subprefeito, as Subprefeituras foram negociadas com a base aliada gerando uma barganha que incluía a participação no governo, sem que se fizesse o debate programático no legislativo.²¹ A coalizão de governo se construiu com a indicação de cargos, notadamente nas regiões, para, em troca, os vereadores sustentarem as políticas do executivo na Câmara Municipal. Mas não havia alinhamento automático ao governo, já que em questões contrárias aos interesses dos parlamentares a coalizão tinha mais dificuldade de se manter, como ocorreu, por exemplo, no debate sobre para criar o Conselho de Representantes.²²
- c) não era negociação pontual, pois o governo logrou, com a barganha fisiológica de cargos nas Subprefeituras, construir os acordos políticos que conformaram uma coalizão estável de apoio. No cálculo político do governo, esse era o custo para aprovar seus projetos estratégicos, sendo as Subprefeituras o meio de partilhar poder com os vereadores nas regiões.

Mas esse formato que assumiu a política de alianças era distinto do discurso apresentado à época da campanha eleitoral no ano 2000. O PT defendia que os Subprefeitos não precisariam ser filiados ao partido, mas deveriam ter “afinidade ideológica” com o projeto de governo.²³ Os vereadores, por seu turno, recebavam

21 Entrevista ao autor em 22/04/2010.

22 Conselho de Representantes é uma instância de controle social previsto na Lei Orgânica Municipal que demandava reglamentação por meio de lei. Como os vereadores temiam que os cidadãos eleitos nos bairros pudessem fiscalizar atividades, não houve acordo com o governo para apoiar esse projeto apresentado pelo PT como uma das grandes inovações democráticas na gestão municipal durante as eleições do ano de 2000.

23 A Prefeita Marta Suplicy, à época da campanha eleitoral, declarou ao jornal Folha de São Paulo, em 15/09/2000, que “não posso colocar um simpatizante do malufismo como administrador regional” (grifo nosso). Essa postura foi importante do discurso de campanha, bem como para justificar que a indicação dos administradores regionais se deu

que a prerrogativa de a Prefeita indicar os Subprefeitos afetaria sua influência nos territórios e temiam que novos líderes surgissem reduzindo o seu poder local. Por isso, os vereadores desejavam indicar Subprefeitos e outros cargos de direção para evitar essa perda de influência. Tal intenção contrariava o discurso das Subprefeituras como instância para desenvolver autonomia política local e incentivar o surgimento de lideranças de bairro alternativas ao controle dos vereadores nas AR's. Contudo, as indicações políticas dos vereadores nas Subprefeituras permaneceram em todos os partidos. Sobretudo, porque as Subprefeituras ampliaram as atribuições descentralizadas, aumentaram a prestação de serviços e detinham mais recursos financeiros. Assim, as Subprefeituras passaram a ser funcionais aos interesses políticos dos vereadores. Na seção seguinte será visto como o governo do PT concebeu sua política fisiológica de alianças.

AS BASES POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DA COALIZÃO DE GOVERNO

Para Rui Falcão, Secretário de Governo, conforme o jornal Folha de São Paulo, as indicações políticas dos vereadores não significavam “troca de cargo por voto. O que não há é o loteamento, em que alguém se assenhoreia de uma região para explorá-la em todos os aspectos”. Segundo o Secretário de Governo, as trocas de comando obedeceram a “conveniência política”.²⁴ Também para o Secretário Municipal das Subprefeituras, Antônio Donato (2006, p.41-42),

de forma transparente. Como disse Arlindo Chinaglia, secretário da SIS (Secretaria de Implementação das Subprefeituras) para o jornal Folha de São Paulo de 29/12/2000, “não houve loteamentos comandados pelos vereadores como na atual gestão e no governo passado.” O governo Marta Suplicy buscou demonstrar que a escolha dos administradores regionais seria distinta do loteamento de cargos e da entrega do comando das regiões para vereadores, tal como foi a tônica no governo Pitta. O esforço do governo para se distanciar dessa prática fisiológica foi reiterado por Ricardo Berzoini, presidente do Diretório Municipal do PT, ao enfatizar que os parlamentares do PT indicaram pessoas para ocupar as regionais sem se pautar pela lógica do “toma”-lá-da-cá”. “O malufismo amarrava os vereadores por meio da indicação [...]. Não há vínculo entre a atuação parlamentar e a eventual presença de alguém da equipe de apoio do parlamentar.” (Folha de São Paulo, 29/12/2000).

- 24 Jornal Folha de São Paulo, 09 de janeiro de 2003. Em entrevista à Folha de São Paulo em 25/10/2004, o Secretário de Governo, já candidato a vice-prefeito à reeleição da prefeita Marta Suplicy, dizia que o executivo podia aceitar indicações políticas dos vereadores para cargos nas Subprefeituras. Porém realizava um controle político para evitar o surgimento de feudos políticos e o loteamento das regionais para os parlamentares. Mas não foi o que ocorreu, pois em várias regiões a influência dos vereadores foi a tônica política e administrativa nas Subprefeituras.
- 25 O conceito de presidencialismo de coalizão foi desenvolvido por Abranches (1988). Para o autor, o sistema político brasileiro combinaria presidencialismo, representação proporcional e multipartidarismo como uma singularidade negativa. “O Brasil é o único país que, além de combinar proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial” organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p. 21). O “presidencialismo de coalizão” seria uma consequência desse desenho institucional exigindo distribuir ministérios segundo critérios partidários e estaduais. Seria uma saída, embora instável, para o executivo superar o problema de bases de apoio fragmentadas e o dilema de governar em minoria, além de evitar a paralisia decisória. Assim, constituir uma maioria parlamentar de apoio ao executivo e a participação dos partidos no governo é quase a única saída. Na cidade de São Paulo, à época do governo Marta Suplicy (2001-2004), a coalizão de apoio ao executivo foi constituída com base nessa preocupação, e considerou a distribuição de cargos para partidos políticos, sobretudo para vereadores com bases eleitorais nas regiões das subprefeituras.

Do ponto de vista do processo político, depois da Constituição de 1988, o país vive o chamado presidencialismo de coalizão²⁵: tem-se o parlamento forte, com uma multiplicidade de partidos, o que impõe a necessidade de construir alianças para governar; pois a minoria no parlamento significa um grave problema de governabilidade. A aprovação da lei das Subprefeituras passou por essa discussão, inclusive resultando na participação de partidos aliados na administração das Subprefeituras. Podemos dizer que o governo Marta arquitetou uma maioria parlamentar e o terreno prioritário dos acordos foi o das Subprefeituras. (...) Cabe lembrar que tínhamos como modelo a gestão Luiza Erundina (1989-1992), caracterizada por uma dificuldade enorme de costurar alianças.

Na fala do secretário, política de alianças e sua contrapartida com indicações dos vereadores nas Subprefeituras era uma exigência da governabilidade. Contudo, para a Secretária das AR's do governo Erundina, a política de alianças da segunda gestão do PT representou uma mudança no conceito do processo político, pois buscou acomodar um leque mais amplo de interesses de vereadores no interior do governo.²⁶ A construção da governabilidade cobrou seu preço na demanda dos vereadores por cargos, sobretudo nas Subprefeituras. Para Tatto (2006, p.302), Secretário de Governo em 2004, embora a política de alianças para construir uma maioria seja um assunto polêmico, “provavelmente sem elas nossos projetos não teriam saído do papel como, aliás, ocorreu no governo da Luiza Erundina”. Um caso concreto, segundo Tatto, foi a aprovação das Subprefeituras que, com o suporte da política de alianças, viabilizou construir a coalizão majoritária de governo. O debate da governabilidade se colocava como estratégico para viabilizar os projetos da gestão, e as Subprefeituras foram estratégicas para construir a política de alianças.

Mesmo quando argumentando que a política de alianças do governo era programática, ainda assim o recurso à distribuição de cargos aos vereadores nas Subprefeituras é reiterado. Isso, pois, segundo o chefe de gabinete da Secretaria de Governo (informação pessoal)²⁷, a coalizão de apoio na Câmara Municipal:

Foi construída pelas políticas que a Administração traçou, todas elas exigindo leis, tiveram como diretrizes principais:

- descentralização e democratização da gestão: criação de subprefeituras, orçamento participativo, conferência municipais setoriais, como na saúde, educação, habitação;
- amplas políticas sociais: criação da secretaria de desenvolvimento e

26 Entrevista ao autor em 10/03/2010.

27 Entrevista ao autor por e-mail em 13/03/2010.

trabalho [...] que implantou os diversos programas na cidade;

- reorganização dos transportes públicos: corredores, terminais, bilhete único e renovação da frota
- fim do PAS e implantação do SUS;²⁸
- reorganização do serviço de limpeza pública com dois novos aterros, containerização da coleta domiciliar, ampliação da coleta seletiva, extensão de coleta de lixo para todas as favelas, medidas anuladas pelo Serra e Kassab²⁹;
- Elaboração do novo Plano diretor da cidade e dos planos regionais;
- IPTU progressivo;

[As leis enviadas pelo executivo] tratavam de eixos estruturantes para a gestão pública. Foi em torno destes temas que se construiu a base de apoio. Os partidos dos vereadores que deram apoio à estas diretrizes também participavam da administração, ocupando ou não cargos de confiança em diversas secretarias e subprefeituras.

Para o líder do governo, vereador José Mentor (PT), “vereadores que apóiam o governo compartilham do governo”. Também para o Secretário de Implementação das Subprefeituras (SIS) em 2002, Jilmar Tatto (PT), “você ganha uma eleição e exerce o poder com cargos políticos. É assim em qualquer esfera política”.³⁰ Mesmo a prefeita Marta Suplicy, em matéria do jornal Folha de São Paulo (11.01.2002), admitia acordos com os partidos com a justificativa de constituir um “governo amplo.” Assim, os vereadores que apoiaram a criação das Subprefeituras e outros projetos de governo tinham lastro para manter e ampliar sua influência nas regiões. Nesse contexto, política de alianças e participação de vereadores no governo eram quase sinônimos. Apesar do alegado acordo programático, o apoio dos vereadores não foi desinteressado em relação ao loteamento cargos.

28 O Plano de Assistência à Saúde (PAS) foi uma iniciativa do governo Paulo Maluf (1992-1996), mantida pelo seu sucessor Celso Pitta, que transferiu o gerenciamento da saúde municipal para cooperativas privadas de médicos e descredenciado do Sistema Único de Saúde (SUS) do governo federal.

29 O Secretário se refere a José Serra, prefeito eleito em 2004 e que renunciou em 2006 para concorrer a governador do Estado de São Paulo e a Gilberto Kassab, vice-prefeito que assumiu o governo em 2006 e foi reeleito em 2008.

30 Declarações ao jornal Folha de São Paulo, 19 de julho de 2002. É bom lembrar que a lei que aprovou a criação da subprefeituras foi votada no dia 17 de julho de 2002. Nessa mesma matéria do jornal, os vereadores Eliseu Gabriel (PDT), Paulo Frange (PTB) e Antônio Goulart (PMDB) disseram ter dado apoio ao governo “dada a relevância das subprefeituras para a cidade”, no que coincide com a entrevista do Chefe de Gabinete da Secretaria de Governo quando argumentou em e-mail de resposta a esse pesquisador em 13/10/2010 que “os vereadores, dos mais variados partidos, que conhecem realidades regionais e conheciam as antigas ARs, reconheciam a necessidade de uma estrutura mais adequada”. O vereador Antônio Goulart, porém, completou seu raciocínio afirmando que “em todo governo, há composições e alianças de partidos para garantir a governabilidade. Em São Paulo não poderia ser diferente”.

A esse respeito, Tatto (2006, p. 314) amplia a argumentação discordando da aceitação de se fazer aliança com os partidos, mas não com os vereadores[,pois], em São Paulo, particularmente, nos desenhos dos partidos não há estruturação partidária e, sim, lideranças e parlamentares; então, fazer aliança com partidos e não levar em conta que, na base, quem faz política são os parlamentares seria fazer uma aliança de papel, mas não enxergar a realidade.

Uma das críticas do PT ao governo Jânio Quadros (1985-1988) era a de ter desestruturado o frágil quadro partidário na cidade de São Paulo ao cooptar individualmente parlamentares. Desse modo, o Secretário expressa a relevância política para se obter a governabilidade na Câmara Municipal. Assim, se necessário, como será visto, seria buscado o apoio individual de vereadores. Na próxima seção, será discutido como as Subprefeituras foram utilizadas pelo Executivo para organizar a governabilidade na Câmara Municipal. Notadamente, como a divisão de poder com os vereadores foi o mecanismo que explica a política de alianças. O preço pago pelo governo foi conviver com a manutenção de práticas fisiológicas muito diferentes do discurso em favor de uma nova forma de se fazer política com participação e controle social.

A POLÍTICA DE ALIANÇAS, SUBPREFEITURAS E A PARTILHA DO PODER.

O governo Marta Suplicy assumiu com uma bancada aliada de 19 vereadores (16 do PT e três do PCdoB). Era apenas um vereador a mais do que dispunha a gestão Erundina e se vislumbravam dificuldades similares para o governo construir uma maioria parlamentar. A criação das Subprefeituras com seus novos cargos, atribuições e recursos viabilizaram as bases materiais da barganha para construir a política de alianças. Gerou-se uma partilha de poder nos territórios entre o PT e seus novos aliados no parlamento.

Em diversas regiões houve alterações nas equipes que estavam à frente das Subprefeituras, inclusive com a indicação de antigos adversários políticos. Tal situação ocorreu na Freguesia do Ó (zona norte da cidade), onde a Subprefeita do PT foi substituída pelo indicado do vereador José Viviani Ferraz (PMDB), que

31 Em reportagem do jornal Folha de São Paulo de 10/01/2003, o novo subprefeito da Freguesia do Ó expressou sua visão sobre a relação dos vereadores com as Subprefeituras nas indicações para os cargos. "Eu não vejo problema nisso porque ninguém melhor do que um vereador da região para saber dos problemas dos bairros. Ele sabe mais do que a prefeita porque, se você for analisar, tem um voto mais concentrado. Indagado sobre sua indicação ao cargo disse acreditar que os vereadores José Viviani Ferraz (PL) e Antônio Baratão (um dos dois vereadores eleito pelo PRONA com 2023 votos, e à época no PDT) o teriam indicado, sobretudo o primeiro. Segundo o subprefeito, "porque ele é da região. É um vereador que vota com a prefeita, né? O Baratão, que também é da região, também vota" [com o governo]. Essas informações foram confirmadas a esse pesquisador em entrevista com o Subprefeito da Freguesia do Ó em 14/04/2010.

fora aliado do ex-prefeito Paulo Maluf (1992-1996), filiado a um partido de direita, afora ter ocupado o mesmo cargo na década de 70 como indicado do regime militar.³¹ Este exemplo é emblemático, pois retrata que a governabilidade, como objetivo político, admitia conviver com partidos e parlamentares que, no âmbito da cidade e, sobretudo, nos bairros se opunham aos movimentos sociais, aliados históricos do PT na luta pela democracia desde o período da ditadura militar no Brasil. Não surpreende, portanto, que, segundo o Subprefeito da Capela do Socorro, mesmo os vereadores do PT indicavam pessoas sem histórico no partido. Em certo momento, os Subprefeitos historicamente identificados com o PT eram minoria, pois as indicações foram utilizadas para a tradicional política de alianças e sem acordo programático.³²

Para identificar como atuava a coalizão de apoio na Câmara Municipal, inicialmente foram selecionados alguns projetos estratégicos em que se pode verificar o voto de todos os vereadores. Mesmo com mudanças de comportamento em um projeto ou outro, o que se vê na tabela I - *Votação da base aliada do governo em projetos estratégicos* é um grupo de parlamentares que apoiavam as iniciativas do Executivo³³. A base aliada do governo foi formada pelos vereadores do Partido Liberal (PL), do Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), do Partido Geral do Trabalho (PGT), do Partido da Frente Liberal (PFL) (este com cooptação individualizada), do Partido Popular Brasileiro (PPB) (este com cooptação individualizada), do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do Partido Popular Socialista (PPS), do Partido Socialista Brasileiro (PSB) e do Partido da Reedificação da ordem Nacional (PRONA) (este com cooptação individualizada). Somado aos 19 vereadores do PT e do PCdoB, o governo tinha apoio de 43 vereadores, de um total de 55. A amplitude da política de alianças decorria da sua instabilidade, visando compensar ausências ou votos contrários, pois nem sempre havia alinhamento automático dos vereadores com o governo.

Na tabela I se vê o comportamento dos vereadores da base aliada em relação aos projetos da descentralização de poder (Subprefeituras e Conselho de Representantes, este último também apoiado pela oposição); de justiça social (implantação do IPTU progressivo³⁴), de política urbana (os Planos Diretores Regionais de desenvolvimento local), ampliação da capacidade de investimento para limpeza urbana e iluminação pública (criação de taxas) e mecanismos democráticos de controle social no território (Conselhos Gestores nas unidades de saúde). Com essa amostra de projetos tem-se uma visão de como atuou a coalizão majoritária garantindo ao governo aprovar mais de cem projetos.³⁵

32 Entrevista ao autor em 22/04/2010.

33 Mesmo que alguns vereadores tenham se filiado a outro partido durante o período 2001-2004, optou-se por manter sua identidade partidária original por retratar de forma mais fidedigna o espectro político da coalizão de governo.

34 Trata-se do Imposto Predial Territorial e Urbano que, no Brasil, é uma prerrogativa das Prefeituras e pode ter sua fórmula de cálculo definida pelas Leis Orgânicas Municipais.

35 Esta informação foi publicada no Jornal Estado de São Paulo, 30/06/2004.

Em seguida, na tabela 2 - *Administradores Regionais (2001/2002) e as indicações dos vereadores nas subprefeituras (2003/2004)* têm-se as bancadas que formavam a coalizão de apoio na Câmara Municipal, sobretudo a do PT, e que indicaram Subprefeitos e outros cargos nas regiões. Mesmo vereadores teoricamente de oposição como Celso Cardoso (PFL), Wadih Mutran (PPB) e Manoel Cruz (PRONA), individualmente votavam a favor do governo, confirmando o que falava o Secretário Jilmar Tatto sobre as alianças pessoais. Na oposição ao governo, como se vê na tabela, apenas o PSDB, um vereador do PFL, o PSD e os demais vereadores do PPB.

Em seguida se comparam as nomeações dos administradores regionais no período 2001/2002, basicamente indicações do PT e do PCdoB, com a amplitude dos partidos da base aliada que passaram a ocupar cargos nas Subprefeituras a partir de 2003. Na tabela 2 - *Administradores Regionais (2001/2002) e as indicações dos vereadores nas subprefeituras (2003/2004)* vê-se como se organizou a política de alianças do governo e como as Subprefeituras se prestaram às indicações políticas dos vereadores. Como boa parte dos parlamentares tem votação territorial, um caminho para assegurar votos na Câmara Municipal seria contemplá-los com cargos nas Subprefeituras, tal como ocorreu em várias regiões da cidade. Assim, a base aliada se reproduzia na divisão de poder das Subprefeituras, inclusive com vereadores de vários partidos sendo contemplados com cargos em uma mesma regional. Como já visto, esse era um meio de fiscalização mútua entre os partidos ao dividir zonas influência entre os vereadores.

Por fim, as tabelas por partido mostrando as Subprefeituras mais importantes na votação recebida pelos vereadores eleitos no ano de 2000. É possível verificar que a forma como se deu a partilha de poder nas subprefeituras seguiu três padrões:

- a) vereadores cuja principal base territorial de votação se deu em uma Subprefeitura servindo para alicerçar suas indicações políticas nessa região. Este perfil será chamado de *influência territorialmente direta* por traduzir o peso da votação recebida na Subprefeitura em capacidade política de garantir a nomeação de cargos;
- b) vereadores cuja votação mais significativa em uma Subprefeitura não se traduziu em capacidade política de nomeações no local. Para esses parlamentares, o conjunto de votos recebidos em uma região, englobando duas ou mais Subprefeituras, serviu como critério político para aceitar suas indicações em uma das regiões vizinhas que não aquela onde teve sua maior votação. Este perfil será chamado de *influência territorialmente próxima*, significando capacidade de garantir nomeações em uma ou mais Subprefeituras da região que foram mais importantes para a sua votação e;
- c) vereadores com votação concentrada ou significativa em uma Subprefeitura ou região que engloba duas ou mais Subprefeituras, mas que fizeram indicações em locais geograficamente distantes daqueles em que obtiveram maior peso de votos em sua eleição. Este perfil será chamado de *influência territorialmente*

deslocada e indica os vereadores que nomearam cargos em Subprefeituras onde não receberam parcela importante de seus votos.

Com base nesses três perfis de influência política dos vereadores nas indicações realizadas nas Subprefeituras pode-se ter um parâmetro de como ocorreu a partilha de poder, nos territórios da cidade, e sua tradução na construção da política de alianças do governo. Ainda que não se possa afirmar que há uma relação linear entre votos recebidos pelo vereador em uma região, suas indicações políticas nas Subprefeituras e o voto em favor dos projetos de governo, as evidências nessa direção são significativas, como será mostrado a seguir. A única forma de se obter empiricamente essa confirmação seria realizar entrevistas com todos os parlamentares aliados ao governo. Portanto, as informações que seguem buscam apresentar o mecanismo que vincula a influência dos vereadores nos territórios da cidade com a construção das coalizões de governo.

Assim, vê-se que, ao longo de quatro anos, há certa coerência nas votações dos vereadores da base aliada nos projetos encaminhados pelo governo à Câmara Municipal. Sobretudo, se pode ver mais nitidamente os partidos de oposição, notadamente o PSDB, pois nos demais, senão como membro da coalizão de governo, ao menos pontualmente houve o apoio a algum projeto do governo. Mesmo a única exceção que foi o voto favorável do PSDB à criação do Conselho de Representantes se explica pelo fato de a tese original dessa instância ter sido uma proposta desse partido na Lei Orgânica Municipal no ano de 1990.

Seguem-se as tabelas apresentadas por bancada/partido, com seus respectivos vereadores e identificação do perfil de influência, considerando a distribuição regional das principais localidades em que receberam votos. Ver-se-á que a divisão de espaços nas regiões representou praticamente toda a base aliada com cargos indicados nas Subprefeituras. Em alguns casos, inclusive com uma notável diferença de posição política dos partidos e vereadores que participavam da gestão das Subprefeituras, em linha com o argumento da importância conferida pelo governo à mútua fiscalização interna na administração das regiões.

As informações apresentadas nessas tabelas consideram os dados eleitorais do ano de 2000. Neste período, as subprefeituras de M'Boi Mirim, Cidade Tiradentes e Parelheiros não existiam e, respectivamente, faziam parte das AR's de Campo Limpo, Guaianazes e Capela do Socorro. Por esse motivo não são citadas na coluna de Subprefeituras onde os vereadores obtiveram votos, pois foram consideradas um só território. Já a coluna que indica a Subprefeitura onde o vereador influenciou a nomeação de cargos, que toma 2004 como ano de referência, considera essas três novas regionais. A coluna subprefeituras importantes na votação agrega aquelas que são geograficamente próximas, excetuado para os casos de vereadores cuja influência territorial foi deslocada.

Tabela 1 – Votação dos partidos da base aliada do governo em projetos estratégicos³⁶

Projetos de lei										
	Emenda Lei Orgânica (PLO 21/01 - IPTU progressivo)	IPTU Progressivo (lei 13250/01)	Subprefeituras (lei 13399/02)	IPTU Progressivo (lei 13475/02)	Taxa da fiscalização limpeza urbana (lei 13478/02)	Taxa de Iluminação Pública (lei 13479/02)	Conselhos Gestores Unidades de Saúde (lei 13716/03)	Planos Diretores Regionais (lei 13885/04)	Conselho de Representantes (lei 13881/04)	
SIM	14 PT 2 PCdoB 3 PL 3 PDT 3 PTB 1 PGT 6 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	14 PT 3 PCdoB 2 PL 2 PDT 1 PTB 4 PMDB 2 PSB 1 PFL 1 PPB	14 PT 3 PCdoB 2 PL 2 PDT 2 PTB 1 PGT 3 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	15 PT 3 PCdoB 2 PL 1 PDT 1 PTB 1 PGT 5 PMDB 1 PSB 1 PFL 2 PPB	15 PT 3 PCdoB 2 PL 2 PDT 2 PTB 1 PGT 4 PMDB 1 PPS 2 PSB 1 PFL 1 PPB	13 PT 2 PCdoB 1 PDT 2 PTB 1 PGT 4 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	14 PT 1 PCdoB 2 PL 2 PDT 2 PTB 1 PGT 2 PMDB 1 PPS 1 PSB 1 PFL 1 PPB	15 PT 2 PCdoB 1 PL 3 PDT 1 PTB 1 PGT 1 PSD 3 PMDB 2 PSB 1 PFL 2 PPB 1 PRONA	15 PT 2 PCdoB 2 PL 2 PDT 1 PTB 1 PGT 1 PSD 5 PMDB 1 PPS 1 PSB 5 PSDB 2 PFL 2 PPB 1 PRONA	40 votos
Total	36 votos	30 votos	31 votos	32 votos	33 votos	27 votos	30 votos	33 votos	40 votos	
NÃO	1 PT 1 PCdoB 1 PPS 1 PSB 8 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PL 1 PSD 1 PMDB 2 PPS 7 PSDB 1 PFL 2 PPB 1 PRONA	6 PSDB 1 PFL 2 PPB 1 PRONA	1 PL 1 PSD 1 PMDB 2 PPS 7 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PT 1 PSD 1 PMDB 1 PPS 7 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PMDB 1 PPS 1 PSB 6 PSDB 1 PPB	- - - - - - -	4 PSDB	- - - - - - -	0 votos
Total	14 votos	15 votos	10 votos	13 votos	13 votos	10 votos	0 votos	4 votos	0 votos	

36 As informações se referem aos números finais, pois, segundo o Regimento Interno da Câmara Municipal, são necessários dois turnos de votação em que se requer, dependendo da natureza do projeto, maioria absoluta ou maioria qualificada em ambos os turnos. Embora pouco usual, pode ter ocorrido mudança de posição de alguns parlamentares, de modo que a votação final confirma a ampla maioria de votos recebidos em primeiro turno.

Tabela I – Votação da base aliada do governo em projetos estratégicos

Projetos de lei									
	Emenda Lei Orgânica (PLO 2/01 - IPTU progressivo)	IPTU Progressivo (lei 13250/01)	Subprefeituras (lei 13399/02)	IPTU Progressivo (lei 13475/02)	Taxa da fiscalização limpeza urbana (lei 13478/02)	Taxa de Iluminação Pública (lei 13479/02)	Conselhos Gestores Unidades de Saúde (lei 13716/03)	Planos Diretores Regionais (lei 13885/04)	Conselho de Representantes (lei 13881/04)
NÃO VOTOU	1 PT 1 PSD 1 PSDB 1 PPB 1 PRONA	2 PT 1 PDT 1 PTB 1 PGT 1 PMDB 2 PSDB	2 PT 1 PL 1 PDT 1 PTB 1 PSD 3 PMDB 1 PPS 1 PSB 2 PSDB	1 PT 2 PDT 2 PTB 1 PMDB 1 PSB 1 PSDB 1 PRONA	1 PL 1 PTB 1 PMDB 1 PSDB 1 PFL 1 PPB 1 PRONA	2 PT 1 PCdoB 2 PL 2 PDT 1 PTB 1 PSD 1 PMDB 2 PSDB 1 PFL 1 PPB 1 PRONA	1 PT 1 PCdoB 1 PL 1 PDT 1 PTB 1 PSD 4 PMDB 1 PPS 1 PSB 8 PSDB 1 PFL 1 PPB 1 PRONA	1 PT 2 PL 2 PTB 3 PMDB 2 PPS 4 PSDB 1 PFL 1 PPB	1 PT 1 PL 1 PDT 2 PTB 1 PMDB 1 PSB 3 PSDB 1 PPB
Total	5	8	13	9	7	15	23	16	11

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo e Jornal Estado de São Paulo de 01/01/2003. Legendas: NV = Não Votou (nos anais da Câmara Municipal isso equivale a abstenção). Esta é uma tabela que resume a votação individual de cada vereador nos projetos e foi assim organizada para simplificar e sintetizar a apresentação das informações que estão cotidas nas planilhas com os resultados finais das proposições legislativas.

Tabela 2 - Indicações nas ARs (2001/2002) e nas Subprefeituras (2003/2004)

Administrações Regionais Aliança eleitoral no período 2001/2002		Subprefeituras Aliança de governo no período 2003/2004	
TERRITÓRIOS	INDICAÇÃO DO AR	INDICAÇÃO DO SUBPREFEITO	OUTROS CARGOS
Aricanduva Butantã	Não obtida Sem partido	Celso Jatene (PTB) Ex-Secretário das Subprefeituras Antônio Donato (PT)	Antônio Rodrigues (PL) Sec. Subprefeituras Carlos Zaratini (PT)
Campo Limpo Casa Verde Capela do Socorro	PT PT PT	Antônio Rodrigues (PL) Rubens Calvo (PT) Arselino Tatto (PT)	Dep. Vicente Cândido (PT) Eliseu Gabriel (PSB) Edivaldo Estima (PPB), Milton Leite (PMDB), Antônio Goulart (PMDB), Não obtidas
Cidade Ademar Cidade Tiradentes	PT Criada em 2002	Dep. Est. Italo Cardoso (PT) Claudete Alves (PT)/Dep. Fed. Arlindo Chinaglia (PT)	Paulo Frange (PTB)
Ermelino Matarazzo	PCdoB	Dep. Anna Fonseca (PCdoB)	Dep. Devanir Ribeiro (PT)/ Alcides Amazonas (PCdoB) José Américo (PT)
Freguesia do Ó	PT	Viviani Ferraz (PL)/Baratão (PDT)	José Ferreira (Zelão) (PT)
Guaianases	PT	Beto Custódio (PT)	Jooji Hato (PMDB)
Ipiranga	PT	Dep. Fed. José Mentor (PT)	Não obtidas
Itaim Paulista	PT	João Antônio (PT)	Adriano Diogo (PT)
Itaquera	PT	Toninho Paiva (PL)	Roger Lin (PSB)
Jabaquara	PCdoB	Francisco Chagas (PT)	Paulo Frange (PTB)
Lapa	PCdoB	Augusto Campos (PT)	Milton Leite (PMDB)/Dep. Vicente Cândido (PT)
M'Boi Mirim	PT Criada em 2002	Lucila Pizani (PT)	Myriam Athié (PMDB)
Mooca	PT	Adriano Diogo (PT)	Não obtidas
Parelheiros	PT	Edivaldo Estima (PPB)	Toninho Campanha (PDT)
Penha	PT	João Antônio (PT)	Eliseu Gabriel (PSB)
Perus	PT	Raul Cortez (PPS)	Não obtidas
Pinheiros	PT	Indicação do Executivo	Eliseu Gabriel (PSB)
Pirituba	PT	José Laurindo (PT)	Celso Cardoso (PFL)/ Humberto Martins (PMDB)/ José Olímpio (PMDB)
Santana	PT PT PT PT	Carlos Apolinário (PDT)	Dep. Est. Italo Cardoso (PT) Dep. Devanir Ribeiro (PT) Paulo Frange (PTB)/João Antônio (PT)
Santo Amaro	PT	Antônio Goulart (PMDB)	Não obtidas
São Mateus	PT	Francisco Chagas (PT)	Carlos Apolinário (PDT)
S. Miguel Paulista	PT	Paulo Teixeira (Sec. Municipal de Habitação)	Francisco Chagas (PT)
Sé	PT	Indicação do executivo	Arselino Tatto (PT)/Manoel Cruz (PRONA)
Tremembé/Jaçanã	PT	Dep. José Mentor (PT)	Antônio Rodrigues (PL)
Vila Prudente	PT	Flávia Pereira (PT)	
Vila Maria	PT	Wadiah Mutran (PPB)	
Vila Mariana	PT PT Sem partido	José Américo (PT)	
	PT		

Fonte: Tabela organizada pelo autor com base em matérias dos jornais Estado de São Paulo de 30/06/2004 e Folha de São Paulo de 29/12/2000, complementada pelas entrevistas realizadas com os Subprefeitos, Coordenadores e Supervisores das Subprefeituras de Capela do Socorro, Freguesia do Ó e São Miguel Paulista. No período 2003-2004 as indicações foram oriundas de vereadores e de deputados, que eram ex-vereadores eleitos em 2000 pertencentes aos partidos da base aliada, mas mantiveram influência política em regiões como Campo Limpo, Cidade Ademar, Ermelino Matarazzo e Ipiranga.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PT

Bancada do PT							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Adriano Diogo	Sapopemba	4471	Itaquera	3157	13608	Mooca	Próxima
23113 votos	Mooca	3736	Penha	1061	58,9%	Itaquera	Próxima
Areselino Tatto	C.Socorro	17534	S.Amaro	1575	30883	Capela do Socorro	Direta
45541 votos	C.Limpo	2333	V.Maria	255	67,8%	S.Miguel	Próxima
	S.Miguel					Vila Maria	Deslocada
Augusto Campos	Butantã	1611	Santana	780	6180		
18880 votos	Pirituba	1598	Freguesia Ó	565	32,7%	Lapa	Próxima
	Lapa	1166	Casa Verde	460			
Beto Custódio	Guaianazes	13794	S.Miguel	1608	19309		
24880 votos	Itaquera	2527	S.Mateus	1380	77,6%	Guaianazes	Direta
Claudete Alves	Guaianazes	1714	I.Paulista	428	5596		
14860 votos	Itaquera	1023	Penha	344	37,7%	Cidade Tiradentes	Direta
	S.Miguel	805	Mooca	298			
	V.Prudente	731	S.Mateus	253			
Devanir Ribeiro	V.Prudente	17794	S.Mateus	9194	26988	São Mateus	Próxima
40798 votos					66,2%		
Flávia Pereira	V.Prudente	8373	S.Mateus	894	9267	Vila Prudente	Direta
17992 votos					51,5%	Sapopemba	
Francisco Chagas	V.Prudente	4061	Guaianazes	1086	7144	São Mateus	Próxima
14350 votos	S.Mateus	1187	Itaquera	810	49,8%	V.Prudente	Direta
						Jabaquara	Deslocada
Italo Cardoso	C.Ademar	8844	Jabaquara	2722	17753	Cidade Ademar	Direta
34987 votos	C.Socorro	3697	C.Limpo	1499	50,7%	Santo Amaro	Próxima
	Jabaquara	2722	S.Amaro	991			
José Américo	Pirituba	2940	V.Mariana	1097	5625	Vila Mariana	Próxima
13085 votos	Freguesia Ó	1588			43%	Freguesia do Ó	Próxima
João Antônio	I.Paulista	6617	Penha	2008	16848	Itaim Paulista	Direta
27336 votos	S.Miguel	6373	E.Matarazzo	1850	61,6%	S.Miguel	Próxima
						Penha	Próxima
José Laurindo	Pirituba	7599	Freguesia Ó	2847	10446	Pirituba	Direta
19783 votos					52,8%		
José Mentor	V.Mariana	9060	Santana	1352	23220	Ipiranga	Próxima
36723 votos	Ipiranga	8720	Jaçanã	585	63,2%	Jaçanã	Deslocada
	Jabaquara	3503					

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PT

Bancada do PT							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Lucila Pizani 22252 votos	C.Limpo	11739	C.Socorro	506	12245 55,5%	M'Boi Mirim	Direta
Vicente Cândido 38654 votos	C.Limpo	15867	C. Socorro	2168	18035 46,7%	M'Boi Mirim Campo Limpo	Direta Direta

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

As indicações realizadas pelos vereadores do PT tiveram um padrão predominante de traduzir influência direta na nomeação do Subprefeito da região em que tiveram suas maiores votações. Esse foi o caso dois vereadores Arselino Tatto (Capela do Socorro), Beto Custódio (Guaianazes), Claudete Alves (Cidade Tiradentes), Flávia Pereira (Vila Prudente/Sapopemba), João Antônio (Itaim Paulista), José Laurindo (Pirituba) e Lucila Pizani (M'Boi Mirim). Mesmo ex-vereadores que se elegeram deputados em 2002 mantiveram esse perfil de influência territorial, como é o caso de Italo Cardoso (Cidade Ademar) e Vicente Cândido (M'Boi Mirim). Este último foi administrador regional de Campo Limpo na gestão Luiza Erundina. Os demais vereadores, em geral, indicaram Subprefeitos em regiões onde tiveram votações importantes, ainda que não fosse a mais significativa em termos eleitorais. Esse foi o caso dos vereadores Adriano Diogo (maior votação na Vila Prudente e indicação do Subprefeito da Mooca), Francisco Chagas (maior votação na Vila Prudente e indicação do Subprefeito de São Mateus), José Mentor (maior votação na Vila Mariana e indicação Subprefeito de Ipiranga).

O vereador José Américo se afasta um pouco desse padrão, pois teve sua maior votação em Pirituba e indicou o Subprefeito da Vila Mariana, seu terceiro maior colégio eleitoral e que não é geograficamente próxima. Em São Miguel Paulista, Paulo Teixeira, Secretário Municipal de Habitação, fez valer seu peso político-eleitoral como ex-administrador regional no governo Erundina e deputado estadual eleito em 1994 e 1998. Vê-se também que todos os vereadores indicaram outros cargos para as Subprefeituras em que tiveram parcela importante de votos. Tal situação indica que os vereadores tinham dois perfis de influência combinadas: um na região onde alicerçaram sua candidatura e outro onde houve uma parcela importante de votos.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PDT

Bancada do PDT							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Antônio Paes "Baratão"	Santana	611	Casa Verde	273	1432	Freguesia do Ó	Próxima
2023 votos	Freguesia Ó	458			70,8%		
Eliseu Gabriel	Pirituba	3185	Brasilândia	373	5540	Perus	Direta
15520 votos	Lapa	898	Casa Verde	319	35,7%	Pirituba	Direta
	Santana	535	Mooca	230			
Humberto Martins	Guaianazes	2247	V.Prudente	1565	9307	Santana	Deslocada
21220 votos	C.Socorro	2291	Santana	1061	43,9%		
	C. Limpo	2143					

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidatos) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Na bancada do PDT, há três padrões distintos de influência: a) o vereador Eliseu Gabriel, apesar de garantir indicações na região onde mais teve votos, o fez para outros cargos que não o Subprefeito; b) o vereador Antônio Paes teve várias indicações de cargos aceitas na Freguesia do Ó, seu segundo maior colégio eleitoral; c) o vereador Humberto Martins teve indicações aceitas na subprefeitura de Santana, afastada das regiões onde teve suas maiores votações. Segundo Teixeira (2004), indicações deslocadas territorialmente foram uma das estratégias do governo Maluf (1992-1996) para apaziguar conflitos entre vereadores por uma mesma região. Aparentemente esse padrão foi mantido na gestão Marta Suplicy, sendo as Subprefeituras o meio de negociação com os vereadores.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PCdoB

Bancada do PCdoB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Alcides Amazonas	I. Paulista	1653	E.Matarazzo	800	5667	Ermelino Matarazzo	Próxima
18498 votos	S. Miguel	1319	Penha	683	30,6%		
	Itaquera	1212					
Anna Fonseca	E.Matarazzo	6602	Guaianazes	1365	13918	Ermelino Matarazzo	Direta
25194 votos	S. Miguel	4605	I. Paulista	1346	55,2%		

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

A bancada do PCdoB teve um padrão de influência territorial localizado na Subprefeitura de Ermelino Matarazzo, apesar de não indicar o Subprefeito, cuja origem é do PT e proveio do ex-vereador e deputado federal Devanir Ribeiro. O PCdoB, desde o início do governo, mantinha influência política na antiga AR, o que se manteve ao longo de toda gestão. A vereadora Anna Fonseca, desde as eleições de 1992, tem em Ermelino Matarazzo sua maior base eleitoral. Vê-se, inclusive, que a votação dos dois vereadores é bastante concentrada na zona leste da cidade.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PL

Bancada do PL							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Antônio Rodrigues 20962 votos	C.Limpo C.Socorro	7168	V.Mariana	839	11714	Campo Limpo	Direta
		2259	S.Amaro			700	Vila Mariana
Toninho Paiva 25729 votos	E.Matarazzo Penha Itaquera	6705	S.Miguel	837	15429	Itaquera	Próxima
		6449	Aricanduva				

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

O vereador Antônio Rodrigues indicou o Subprefeito de Campo Limpo, região onde fez obteve mais de um terço de sua votação total. Este vereador protagonizou uma disputa com o PT pela presidência da Câmara Municipal no final de 2002 e perdeu. No ano seguinte, foi contemplado com o cargo de Subprefeito em Campo Limpo. O vereador Toninho Paiva já havia sido da base aliada dos governos Paulo Maluf (1992-1996), no qual garantiu a indicação do administrador regional da Penha, e Celso Pitta (1997-2000). Na gestão Marta Suplicy, mesmo não tendo votação expressiva em Itaquera, garantiu a indicação do Subprefeito. Suas maiores votações ocorreram nas regiões próximas de Ermelino Matarazzo e Penha, configurando sua influência em uma área geograficamente adjacente.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PTB

Bancada do PTB								
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial	
Celso Jatene 21002 votos	Butantã	1781	Itaquera	556	6855 32,6%	Aricanduva	Próxima	
	Penha	1610	V.Prudente	370				
	Mooca	1302	S. Mateus	360				
	V. Maria	598	Aricanduva	278				
Paulo Frange 22120 votos	Freguesia Ó	3126	Casa Verde	1214	13091 59,2%	São Miguel Paulista	Próxima	
	Pirituba	2309	I. Paulista	782				
	Guaianazes	1540	Butantã	641				
	Lapa			S. Miguel		640	Lapa	Próxima
							C. Tiradentes	Próxima

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Na bancada do PTB, os vereadores tiveram um perfil de influência próxima, pois ambos tiveram indicações aceitas em regiões próximas daquelas em que receberam suas maiores votações. O caso mais ilustrativo é o do vereador Celso Jatene que, apesar da baixa votação em Aricanduva, ainda assim conseguiu indicar o Subprefeito. O vereador Paulo Frange, que foi da base aliada da gestão Paulo Maluf (1992-1996), teve uma influência mais disseminada por todas as Subprefeituras em que recebeu votos.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PMDB

Bancada do PMDB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Antônio Goulart 27582 votos	C. Socorro	9694	C. Limpo	2089	20331 73,7%	Santo Amaro	Direta
	C. Ademar	7234	S. Amaro	1314		C. Socorro	Próxima
José Viviani Ferraz 20114 votos	Freguesia Ó	11160	Casa Verde	2310	13470 67%	Freguesia do Ó	Direta
	Jooji Hato 24108 votos	V. Mariana	5338	Ipiranga			
Jabaquara		1957	V. Prudente	1101			
Mooca		1746					
José Olímpio 30095 votos	Guaianazes	6687	S. Miguel	3983	18627 61,9%	Santana	Deslocada
	Itaquera	4324	Sapopemba	3527			
			Santana	106			

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PMDB

Bancada do PMDB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Direta							
M'Boi							
Mirim25390							
63,9%25390C.							
Limpo							
Milton Leite							
39716 votos							
Myryam Athie	Mooca	5169	Aricanduva	594	9031		
	Penha	1646	V.Prudente	890		Mooca	Direta
26543 votos			Ipiranga	430	34%		

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

A bancada do PMDB teve influência direta em quatro Subprefeituras. Dessas indicações, duas merecem destaque: o vereador José Viviani Ferraz que, desde o governo Maluf (1992-1996) tinha um desempenho eleitoral forte na região da Freguesia do Ó, o que lhe garantiu a indicação do administrador regional, e o vereador Milton Leite com 63,9% de votos na região de Campo Limpo, cujo desmembramento criou a Subprefeitura de M'Boi Mirim. O vereador Jooji Hato foi da base aliada do governo Maluf e sempre trabalhou com relações de natureza clientelista como passagens de ônibus, remoção de corpos e dinheiro emprestado (TEIXEIRA, 2004).

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PPS

Bancada do PPS							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Raul Cortez	Pirituba	6015	Lapa	1014	9444		
	Freguesia Ó	2451				Perus	Direta
16645 votos					56,7%		
Roger Lin	C.Ademar	5433	Jabaquara	1709	7142		
						Jabaquara	Próxima
22120 votos					32,3%		

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Apesar de Pirituba e Perus serem duas Subprefeituras distintas, constitui só uma zona eleitoral. Tal situação parece indicar um perfil de influência direta do vereador Raul Cortez na indicação do subprefeito de Perus.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PSB

Bancada do PSB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Rubens Calvo	C a s a Verde	14269	Freguesia Ó	1991	16260	Casa Verde	Direta
28032 votos					58%		
Toninho Campanha	Itaquera Mooca	2717 1988	E.Matarazzo Aricanduva Penha	903 497 282	6387 37%	Penha	Deslocada
17284 votos							

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Alberto Calvo, pai do vereador Rubens Calvo, foi aliado político do ex-prefeito Jânio Quadros e era filiado ao PDS no governo Erundina. Elegeu-se em 1988 com 54,94 de votos na região da Casa Verde. Ingressou no PSB quando se ausentou do plenário na cassação da prefeita e teve que abandonar o PDS (TEIXEIRA, 2004). No governo Marta Suplicy, foi indicado para ser Subprefeito da Casa Verde. O vereador Toninho Campanha tinha seu mandato mais vinculado à Força Sindical e, talvez por esse motivo, seu perfil de influência territorial tenha se deslocado.

Perfil eleitoral e de influência territorial da Bancada do PPB

Bancada do PPB							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Edivaldo Estima	C.Socorro	17360			17360	Parelheiros	Direta
29132 votos					59,6%		
Wadih Mutran	Vila Maria	11827	Jaçanã	4820	16647	Vila Maria	Direta
22570 votos					73,8%		

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Na coligação de apoio ao governo Maluf (1992-1996) estavam os vereadores Wadih Mutran (eleito pelo PDS e que indicou o administrador regional da AR de Vila Maria) e Eivaldo Estima (eleito pelo PTB e que indicou o administrador regional da Capela do Socorro). O primeiro manteve seu peso político indicando, na gestão Marta Suplicy, o Subprefeito da Vila Maria. O segundo obteve a indicação do subprefeito de Parelheiros, criada com o desmembramento da Capela do Socorro.

Perfil eleitoral e de influência territorial das outras bancadas

Outras bancadas							
Vereador e votação total	Subprefeituras importantes na votação				Votação total e %	Subprefeitura onde influenciou nomeações	Perfil de influência territorial
Celso Cardoso (PFL) 27394 votos	Lapa	1988	Jabaquara	401	6273		
	Freguesia	922	Santana	330		Santana	Deslocada
	Mooca	884	Nsa. Sra. Ó	321	22,9%		
	V.Maria	596	Casa Verde	277			
Manoel Cruz (PRONA) 1639 votos	Vila Maria	1461			1461	Vila Maria	Direta
					89,1%		
Carlos Apolinário (PGT) 29523votos	E.Matarazzo	1794	Freguesia	1476	9887		
	Santana	1741	Ó	889		Tremembé/ Jaçanã	Próxima
	Butantã	1707	Vila Maria	717	33,5%		
	Jaçanã	1563	Casa Verde				

Fonte: Fundação Seade (www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidator) e Tribunal Regional Eleitoral (zonas de votação)

Nas outras bancadas se manifestou o perfil de cooptação individualizada de vereadores mesmo que, em princípio, fossem de oposição, como é o caso de Celso Cardoso (PFL), cujo peso político foi diluído para uma região distante de onde teve suas maiores votações. Esse tipo de relacionamento com os vereadores se deu também com bancadas de um só parlamentar, como foi o caso do PRONA e do PGT, o primeiro um suplente que assumiu em 2003 e o segundo um radialista com influência na zona norte da cidade e atualmente na base aliada do prefeito Gilberto Kassab (PSD).

CONCLUSÃO

Quando Elster (2007) discute os mecanismos causais que podem gerar inferências para explicar o funcionamento de um fenômeno social, uma das duas ressalvas é que os mesmos não se confundem com a identificação das causas. Listar as causas é uma condição necessária e insuficiente se não for acompanhada da explicitação do mecanismo que opera para criar os nexos lógicos entre a variável independente

e a variável dependente. O estudo da política de alianças no governo Marta Suplicy (2001-2004) na cidade de São Paulo é um exemplo claro desse recurso metodológico proposto pelo autor.

Considerando o objeto de discussão desse artigo, e colocada a discussão nos termos mais clássicos de inferência causal, a variável independente (causa) seria o comportamento clientelista dos vereadores em face de seus interesses políticos nas regiões da cidade. Esse perfil de comportamento, associado a constrangimentos institucionais do governo (por exemplo, a necessidade de aprovar leis no parlamento e a ampliação de prerrogativas dos parlamentares asseguradas na Lei Orgânica Municipal), geram a variável dependente (efeito) que é a necessidade de o governo constituir sua coalizão de governo na Câmara Municipal. Contudo, a simples identificação dessa causa e seu efeito não são capazes de responder como se vinculam, e quais os mecanismos que permitem a explicação do que Elster (2007) chama de “abrir a caixa preta”. Assim, a análise do padrão de relação entre Executivo e Legislativo no caso paulistano pode ser elucidada quando se acrescentam outros aspectos que jogam luz para explicar a barganha política entre governo e vereadores. Notadamente, a variável do território adquire o status de um recurso político analisado sob uma mesma ótica pelos atores políticos do poder público municipal, interessados em aprovar projetos, e os vereadores voltados a preservar e ampliar sua influência política local.

Este é o mecanismo explicativo que permite compreender como estruturas administrativas nas regiões da cidade servem ao objetivo combinado de organizar a política fisiológica de alianças do governo e atender os interesses clientelistas dos vereadores. Portanto, o que permite elucidar a maneira como os governos na cidade de São Paulo organizam suas coalizões precisa verificar o padrão existente das estruturas políticas e administrativas nos territórios. Como visto nesse artigo, a história da cidade é pródiga de novas experiências para organizar a gestão das regiões, a despeito de as finalidades políticas serem tradicionalmente as mesmas e estarem a serviço de coalizões fisiológicas de governo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abranches, S.H (1988). Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, 31(1): 5-34.
- Abrucio, F. L. & Couto, C. G. (1995). Governando a cidade? a força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*, 9 (2): 57-65.
- Coligação Muda São Paulo (2000). *Programa de Governo*. São Paulo. 35 p.
- Couto, C.G. (1998). Negociação, Decisão e Governo: Padrões Interativos na Relação Executivo-Legislativo e o Caso Paulistano. In: Andrade, R.C. *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Edusp. p. 41-72.
- Donato, A. (2006). A descentralização em São Paulo. In: Gaspar, R.; Akerman, M.; Garibe, R. *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. p. 35-42.

- Elster, J. (2007). *Explaining social behavior: more nuts and bolts for the social sciences*. New York: Cambridge University Press. 498 p.
- Mendes, M. (2001). *Governabilidade no Município de São Paulo*. São Paulo: Instituto Fernando Braudel. Recuperado em 08 de janeiro de 2010, de: <http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/mmendes02.pdf>.
- Prefeitura Municipal de São Paulo (1992). *O poder em São Paulo: história da administração pública na cidade, 1554-1992*. São Paulo: Cortez. 159 p.
- Tatto, J. (2006). Governo Marta: eficiente e com prioridade. In: Gaspar, R.; Akerman, M.; Garibe, R. *Espaço Urbano e Inclusão Social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; 2006. p. 291-304.
- Teixeira, M.A.C. (2004). Negociação política e as formas de interação Executivo Legislativo no Brasil no período de 1983 a 1992. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2004. 82 p.

OUTRAS FONTES

Câmara Municipal de São Paulo (2009). Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores.

Arquivo da Câmara Municipal de São Paulo.

Lei Orgânica do Município de São Paulo. Recuperado em 18 de janeiro de 2010, de: <http://camara.sp.gov.br/images/stories/legislacao/Lei-Organica>.

Edições dos Jornais Folha de São Paulo e O Estado de São Paulo entre 2000 e 2004.

Fundação Seade – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (2010). Secretaria de Economia e Planejamento: Governo do Estado de São Paulo. Resultados de votação dos vereadores nas eleições de 2000 recuperados de: www.seade.gov.br/eleicoes/productos/candidatos.

Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo (2010). Secretaria de Informática. *Banco de dados do Sistema de Alistamento Eleitoral – Locais de Votação*. Fornecido por meio de mídia digital.