
GOVERNANDO A CIDADE?

a força e a fraqueza da Câmara Municipal

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

Professor do Departamento de Política da PUC-SP, Pesquisador do Cedec

FERNANDO LUIZ ABRUCIO

Professor da Fundação Getúlio Vargas, Pesquisador do Cedec

Este artigo aborda a temática da eficácia do Poder Legislativo local no desempenho de duas funções que o caracterizam como poder autônomo e ativo num sistema político democrático: primeiro, seu papel dentro do processo de governo, compreendido como atendimento às demandas sociais através da produção de políticas governamentais; e, segundo, a fiscalização das ações do Executivo no trato da coisa pública. Para fins da análise aqui apresentada, considerou-se o caso do município de São Paulo, ao longo de quatro gestões executivas,¹ especialmente as duas últimas, de Luíza Erundina e de Paulo Maluf.

Na primeira parte, será abordada a problemática do sistema de governo presidencialista, tanto numa perspectiva mais geral como no caso brasileiro. Neste último, será diferenciada a operação do sistema nos três níveis federativos, observando as peculiaridades de cada um deles – esta distinção é ponto fulcral da análise. Posteriormente, estudar-se-á o caso paulistano no que tange ao relacionamento entre os Poderes, dando especial atenção às influências exercidas pela estrutura administrativa municipal e pelo papel de lideranças institucionais na conformação dos parâmetros de negociação política.

Esta discussão mostra-se relevante em decorrência, primeiramente, do negligenciamento, por parte dos estudos de ciência política no Brasil, no que se refere à relação entre processo político-decisório e estrutura administrativa. Em segundo lugar, em função da, muitas vezes, despercebida influência exercida por certas lideranças na dinâmica político-institucional. E, por fim, em virtude da necessidade de estudar-se a democratização do poder local sob o ponto de vista institucional, em complemen-

tação aos estudos que destacam a questão da participação popular, hoje predominantes.

RELACIONAMENTO EXECUTIVO-LEGISLATIVO: UM QUADRO TEÓRICO

O estudo da relação entre os Poderes deve levar em conta o contexto do sistema de governo. No caso brasileiro, vigora o sistema presidencialista, caracterizado, em poucas palavras, pela externalidade competitiva entre Executivo e Legislativo.² Seus ocupantes são escolhidos em eleições independentes, dispõem de soberanias paralelas e não contam com incentivos para um jogo cooperativo, de modo que o saldo desta equação política raramente aponta para a participação equânime, eficaz e responsável dos agentes de um e outro Poder. Mais freqüentes costumam ser os desfechos em que o Legislativo submete-se, passivamente, a um Executivo que detém todas as iniciativas, ou em que o acordo entre os Poderes se dá de forma incerta e ocasional. No presidencialismo, a separação entre Executivo e Legislativo – constitutiva do sistema, para o bem e para o mal – coloca o problema do processo decisório de uma forma mais complexa. Os critérios consociativos de decisão política serão sempre uma potencialidade prevista pelo arcabouço institucional (Lijphart, 1989: 99-128).³

No caso brasileiro, o presidencialismo adquire feições que tornam o processo decisório ainda mais difícil do que prevêem os modelos teóricos puros: fraqueza dos partidos e do sistema partidário; um arcabouço legal que incentiva a ação individualista dos políticos nos planos eleitoral e governativo; e o recorrente personalismo de nossa cultura política. Se este quadro já é bastante conhecido,

há um outro aspecto do problema que tem merecido pouca atenção dos estudiosos, ou seja, a questão federativa em seu duplo aspecto. Têm-se, por um lado, os problemas colocados pelo federalismo no processo decisório em âmbito nacional e, por outro, as peculiaridades do relacionamento Executivo-Legislativo no interior de cada nível de governo. É sobre este último aspecto que centram-se as atenções deste artigo, em particular no que concerne à esfera municipal.

O PRESIDENCIALISMO NOS TRÊS NÍVEIS DE GOVERNO

Presidencialismo em Âmbito Nacional

A principal característica do presidencialismo brasileiro é a extrema fragmentação no interior do Congresso, a qual dificulta enormemente a obtenção de uma maioria de sustentação parlamentar por parte do Executivo – condição necessária para a produção de políticas. Essa fragmentação manifesta-se de três formas: a partidária, a parapartidária e a “estadualista”.

A primeira refere-se ao grande número de partidos relevantes,⁴ sem que nenhum deles seja capaz, sozinho ou com mais um parceiro, de formar uma maioria. O presidente Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, foi eleito com o apoio de quatro partidos (PSDB, PFL, PTB e PP), perfazendo um total de 43% do Congresso (Câmara + Senado). Sendo esta maioria insuficiente tanto para governar como para reformar a Constituição (principal objetivo do presidente), o Executivo buscou o apoio do PMDB e do PL, aumentando sua *virtual* bancada para 66% do Congresso. Como estes apoios são bastante fluidos, o governo tem procurado também o do PPR, o que lhe permitiria alcançar virtuais 76% de apoios.

Contudo, esses cálculos não explicam o processo de formação de maioria, uma vez que se verifica um altíssimo grau de individualismo dos deputados e senadores, manifestado na infidelidade partidária e na inconstante e imprevisível assiduidade parlamentar. O individualismo dos congressistas, incentivado pelas próprias regras do sistema, exacerba o grau de barganha “no varejo”, necessária para a obtenção de maioria. Este fator, associado ao fato de que boa parte dos parlamentares possui bases políticas e eleitorais vinculadas a segmentos específicos da sociedade, é que leva à formação das bancadas parapartidárias (como os ruralistas, os evangélicos, os sindicalistas, etc.), com as quais, em alguns casos, é fundamental negociar paralelamente aos partidos.

A terceira forma de fragmentação do Congresso refere-se ao alto grau de “estadualismo” da política brasileira, ou seja, à decisiva influência do reduto político

estadual no exercício do mandato parlamentar. Trata-se da cadeia de lealdades, primordial na política brasileira, que os grandes “caciques” regionais, e sobretudo os governadores, criam com os parlamentares, independente das vinculações partidárias, controlando recursos fundamentais para a sua reeleição – cargos e verbas estaduais – e monitorando sistematicamente suas bases eleitorais (*feedback*).

O efeito do estadualismo, no âmbito nacional, não é apenas o aumento do grau de fragmentação do sistema, mas também a estruturação de um poder de veto mais coeso e disciplinado do que o dos partidos ou das bancadas parapartidárias. No limite, os governadores e os grandes “caciques” regionais constroem, a partir do controle sobre suas bancadas, uma liderança com poder autônomo e *monopólico* na relação com o presidente, a quem não resta quase nenhuma outra alternativa senão negociar com os chefes regionais.⁵ O arcabouço federativo constitui, portanto, o maior freio à ação do Executivo nacional, sem todavia proporcionar incentivos à corresponsabilidade governativa por parte dos legisladores.

Presidencialismo em Âmbito Estadual

Nos estados, o quadro é bastante distinto, pois em contraste com a situação do presidente, o governador não encontra tantos obstáculos à sua ação política, sendo-lhe bem mais fácil a obtenção de maioria parlamentar. No quadriênio 1991-94, entre 15 governadores eleitos sem maioria parlamentar, 14 obtiveram o apoio majoritário dos deputados estaduais logo no início de seus mandatos (Abrucio, 1995:128-30).

Esta facilidade ocorre, basicamente, em virtude da grande desproporção de recursos de poder existente entre o governador e os deputados estaduais, contrastando com a situação verificada no âmbito nacional, entre o presidente e as bancadas estaduais no Congresso. Isto acontece porque os parlamentares estaduais, diversamente dos federais, não têm por detrás de si *aliados* políticos detentores de um grande volume de recursos, capazes de dar-lhes maior fôlego e poder de barganha. Pelo contrário, os prefeitos, que poderiam vir a ser esses aliados, constituem-se, muitas vezes, em *concorrentes* dos parlamentares na luta por recursos estaduais para suas regiões. O governador é que definirá quem será o agraciado, levando em consideração o peso do apoio recebido.

Há um fator institucional chave que incentiva a concorrência entre prefeitos e deputados de uma mesma região. Trata-se do *timing* eleitoral. Deputados e prefeitos são potenciais adversários em eleições realizadas a cada dois anos, seja para a sucessão municipal, seja para o Legislativo.⁶ Este cenário *concorrencial* da política esta-

dual enfraquece, simultaneamente, prefeitos e deputados diante do governador.

A única saída para ambos é o estabelecimento de um jogo cooperativo, no qual tanto um como outro apóia o governador, tendo, contudo, que repartir os recursos e o prestígio político obtidos. Some-se a isto o fato de que a relação prefeito-deputado é estabelecida a título precário, pois os dois são potenciais adversários nas disputas eleitorais travadas em sua região.

Entretanto, há ainda um outro elemento enfraquecedor do poder dos parlamentares estaduais, tanto na feitura de leis como na fiscalização do Poder Executivo. Trata-se da pouca “visibilidade” do poder público estadual, que decorre de uma série de variáveis, como, por exemplo: o reduzido número de competências legislativas; e a indefinição do campo de políticas públicas atinentes à esfera estadual,⁷ aliada à distância geográfica desta esfera de poder com relação aos cidadãos. Mesmo quando existe uma maior presença do governo estadual em determinadas políticas públicas, como segurança, a distância geográfica minimiza o efeito de visualização e, conseqüentemente, a fiscalização por parte dos cidadãos.⁸ Isto é perceptível no encaminhamento de reivindicações por segurança pública ao poder municipal, redundando, nos últimos anos, em gigantesca proliferação de guardas municipais – muitas vezes de forma inconstitucional.

Assim, a partir do quadro exposto, pode-se afirmar que, no âmbito estadual, funciona um sistema “ultrapresidencialista”, em que o chefe do Executivo, por intermédio da distribuição de recursos públicos – cargos e verbas orçamentárias – controla os deputados estaduais e refreia o surgimento de lideranças autônomas dentro da política estadual. Aquelas que surgem são, em grande parte, políticos governistas – capazes de adaptar-se sem muita dificuldade às mudanças de governador.

O Presidencialismo no Âmbito Municipal

Para entender o presidencialismo municipal, é necessário, antes de mais nada, diferenciar o seu funcionamento, por um lado, em pequenas e médias cidades e, por outro, nas capitais e grandes municípios. Em cidades de pequeno e médio portes opera, grosso modo, um “executivismo” bastante pronunciado, o qual se traduz na hipertrofia do poder do prefeito e na correspondente fraqueza do legislativo local. Ainda que por razões bastante distintas, aparece aqui uma forma de ultrapresidencialismo, tal qual no plano estadual.

Em seu estudo sobre as cidades de Piracicaba e Marília, no interior de São Paulo, Édison Nunes verifica que: “Grande parte do poder municipal, e quase toda a iniciativa de gestão, encontram-se nas mãos do prefeito. Mes-

mo as decisões estratégicas capazes de transformar profundamente o futuro da cidade podem ser tomadas pela autoridade executiva, prescindindo do debate e análise públicos. Trata-se de uma capacidade discricionária de fazer ou não fazer, sem ter que prestar contas à coletividade, a não ser durante a campanha eleitoral(...) O governo municipal é, assim, um poder sem contrapeso. Existe um poder legislativo, a Câmara dos Vereadores, porém essa instituição tem pouca importância quanto a funções de governo” (Nunes, 1991:91-4).

Nas capitais e grandes cidades, entretanto, o presidencialismo municipal situa-se a meio caminho entre seus congêneres nacional e estadual. Se, por um lado, não há o ultrapresidencialismo, por outro, também não se configura uma situação na qual o parlamento tenha um grande poder de veto, tal qual o Congresso Nacional.

A hipertrofia do Executivo não se faz presente por três motivos: primeiro, em comparação com as pequenas cidades, em função da maior complexidade social, típica dos grandes conglomerados urbanos, traduzida num aumento dos conflitos de interesses capazes de se articular com maior autonomia perante o Poder Público; segundo, em comparação com o poder estadual, devido a uma maior visibilidade das políticas municipais frente aos cidadãos, seja porque as competências municipais são mais claras e tangíveis para a população, seja em razão da maior proximidade entre governantes e governados, o que exponencia a importância da Câmara no processamento de demandas; e, terceiro, pelo fato de os vereadores não contarem, tal qual os deputados estaduais, com *concorrentes* pela destinação de recursos públicos, pois eles atuam num cenário *oligopólico* perante o prefeito, que não terá, fora da Câmara Municipal, outras lideranças com poder político-institucional efetivo com as quais possa negociar, pressionando os vereadores.

No entanto, o poder do prefeito, nas grandes cidades, ainda é considerável. Da mesma forma que os governadores, ele não encontra nos parlamentares atores que tenham, por detrás de si, um fiador político que lhes proporcione um aporte de recursos de poder capaz de assegurar um mínimo grau de autonomia para negociar com o chefe do Executivo. Na verdade, os vereadores *necessitam* dos recursos controlados pelo prefeito para tentarem, junto a suas bases eleitorais, a reeleição. As próprias regras do relacionamento entre os Poderes no município, sem a presença de elementos externos que nelas interfiram, incentivam esse desfecho.

Em suma, as Câmaras Municipais das grandes cidades, especialmente as das capitais, são de fato mais fortes do que as Assembléias Legislativas, o que nem sempre significa, no entanto, que os vereadores participem ativamente da produção de políticas. Os fatores que propiciam

esta participação serão evidenciados no estudo do caso paulistano.

O Jogo do Presidencialismo: poder de iniciativa e fatores extracampo

Concluindo esta seção, há dois elementos que devem ser ressaltados. Primeiro, o poder que tem o chefe do Executivo para dar o pontapé inicial do jogo, condicionando seu ulterior desenvolvimento. Segundo, a existência de fatores *exógenos às regras institucionais* determinantes do relacionamento Executivo-Legislativo, os quais modulam as práticas do sistema de governo.

É o chefe de governo, a partir da estratégia escolhida para a formação de uma maioria parlamentar, que determina o tipo de jogo que será praticado no que se refere à barganha entre os Poderes. Caso opte por não barganhar fisiologicamente, tenderá a encontrar, por parte dos parlamentares, uma maior resistência às suas iniciativas, dificultando a criação do consenso necessário para a aprovação de políticas. Por outro lado, se o chefe do Executivo optar pela barganha fisiológica tradicional, encontrará no arcabouço presidencialista incentivos à obtenção de maioria. Entretanto, mesmo que a confluência da escolha do chefe do Executivo e das regras presidencialistas configure, em grande medida, o desenrolar do jogo, terão também influência decisiva, nesse processo, fatores exógenos ao sistema de governo.

No caso do presidencialismo nacional, o principal fator externo é o contexto federativo, *enfraquecendo* a posição do presidente. No âmbito estadual, por sua vez, o principal elemento é a concorrência entre deputados e prefeitos, *fortalecendo* o governador. Já no caso municipal, não há um único fator exógeno que possa explicar, de forma genérica, a modulação do relacionamento entre os Poderes, dado à grande diferenciação existente entre os quase cinco mil municípios do país.

Estudando o caso do município de São Paulo a partir de 1983, foram encontrados dois fatores exógenos de grande importância para a conformação do relacionamento entre os Poderes: a existência de uma estrutura administrativa que determina qual será a principal moeda de troca na negociação entre Executivo e Legislativo, ou seja, as administrações regionais (ARs), que são peças-chave do sistema político paulistano; e a presença de algumas lideranças políticas centrais ao longo do período, as quais lograram conferir ao Legislativo municipal uma certa independência diante do Poder Executivo.

Em casos altamente polêmicos, surge um terceiro fator, que reflete muito pouco, porém, no jogo cotidiano da Câmara Municipal. Trata-se da opinião pública.

O CASO PAULISTANO

A cidade de São Paulo, segunda maior da América Latina, com quase 10 milhões de habitantes, é marcada por uma grande heterogeneidade sob diversos aspectos. Simultaneamente, convivem segmentos populacionais com padrões de vida de Primeiro e de Terceiro Mundo, algumas vezes vizinhos geograficamente, mas, com maior frequência, ocupando distintas regiões da cidade. Some-se a isto o fato de o próprio município possuir uma grande extensão territorial (1.493 km²), fazendo limite com mais de dez cidades, igualmente diferenciadas entre si.

Além desta complexidade do ponto de vista socioeconômico, a cidade de São Paulo é caracterizada, no aspecto político-eleitoral, pela grande oscilação entre “progressistas” e “conservadores” nos pleitos majoritários. As eleições paulistanas apresentam, historicamente, uma tendência ao oposicionismo à situação municipal vigente, característica comprovada pelo fato de que um prefeito nunca conseguiu eleger seu sucessor em períodos democráticos.

Ao longo das quatro últimas gestões, alternaram-se, na chefia do Executivo, prefeitos de quatro partidos diferentes: Mário Covas (PMDB), Jânio Quadros (PTB), Luíza Erundina (PT) e Paulo Maluf (PDS/PPR). É curioso notar que, em todas as eleições, o sucessor sempre foi do campo ideológico oposto ao do prefeito da ocasião. Da mesma forma, alternaram-se períodos de maior e de menor autonomia do Legislativo, de acordo com a estratégia interativa adotada pelo prefeito em seu relacionamento com a Câmara dos Vereadores. A seguir, serão abordados cada um desses casos, priorizando a análise dos dois últimos e procurando compreender o motivo de o Legislativo ter sido forte ou fraco em cada um desses períodos, governando ou não a cidade juntamente com o Executivo.

A Gestão Mário Covas

Dos últimos quatro prefeitos da cidade de São Paulo, Mário Covas foi o único a não ser eleito pelo voto direto, embora o caráter de seu mandato fosse bem diferente do de seus antecessores do período militar, uma vez que sua indicação foi feita pelo primeiro governador paulista eleito diretamente desde 1965. A legislação eleitoral do período ainda proibia a eleição direta dos prefeitos de capitais, estâncias hidrominerais e municípios considerados de “segurança nacional”, assim como determinava que o mandato do chefe do Executivo municipal tivesse a duração de três anos, situação alterada apenas a partir de 1988. A Câmara de Vereadores, no entanto, havia sido eleita com o voto direto dos cidadãos para um mandato de seis anos, permanecendo, portanto, também durante toda a gestão do próximo prefeito.

Covas optou por não estabelecer com os vereadores uma política de cooptação fisiológica *tout court*, embora tenha buscado obter a maioria na Casa, combinando uma dupla estratégia de distribuição de cargos e adesão programática. O aspecto peculiar deste relacionamento foi o fato de que as maiores dificuldades de Covas ocorreram na relação que travou com o seu próprio partido, o PMDB. Dividido em duas facções, uma das quais oposicionista, comandada pelo então vice-governador Orestes Quêrcia, o partido tinha apenas nove de seus quinze vereadores ao lado do prefeito (a Câmara contava na época com um total de 33 parlamentares).

Dificuldades adicionais advinham do relacionamento com os partidos de oposição (PT, PDS e PTB), muito embora, constantemente, o prefeito se visse obrigado a buscar neles o apoio pontual para determinados projetos. A estratégia de cooperação do prefeito Mário Covas nem sempre foi bem-sucedida, devido, em parte, à sistemática oposição promovida pelo recém-constituído Partido dos Trabalhadores – o que, do ponto de vista ideológico, apresentava uma maior proximidade com o chefe do Executivo – e, em outra parte, à perda de controle de alguns vereadores mais conservadores sobre Administrações Regionais.

Esses parlamentares, capitaneados pelos dois grandes líderes da Câmara Municipal, Antônio Sampaio (PDS) e Brasil Vita (PTB), dificultaram bastante a vida do prefeito. Tradicionalmente, esses e outros vereadores tinham nas Administrações Regionais (ARs) um forte instrumento para o atendimento das demandas de suas bases eleitorais nos bairros, consolidando sua influência junto às Sociedades Amigos de Bairro (SABs), aos comerciantes da região e suas associações e à população de um modo geral. Cabe às ARs o cumprimento de uma série de funções primordiais, que afetam diretamente o cotidiano dos munícipes. Limpeza de córregos, manutenção de logradouros públicos, preservação de praças e parques, cobrança de multas, pavimentação e calçamento de ruas, varrição, permissão do uso de imóveis, fiscalização da publicidade comercial e uma série de pequenos serviços constituem tarefa executiva do administrador regional. Daí é fácil notar a importância que tem para o vereador controlar uma Administração Regional.

O prefeito Mário Covas, mostrando-se mais inflexível na distribuição de cargos nas ARs, perdeu votos no Legislativo. Todavia, o fato de a maioria da Câmara Municipal não ter aderido sistematicamente ao Executivo resultou em sua maior autonomia, permitindo dizer que a Câmara governava a cidade juntamente com o prefeito, participando efetivamente da produção de políticas públicas, ainda que em reação a políticas inicialmente propostas pelo outro poder (fonte natural das principais ini-

ciativas, pela sua própria posição institucional no sistema de governo).

A Gestão Jânio Quadros

Jânio Quadros elegeu-se prefeito em fins de 1985, derrotando o candidato situacionista Fernando Henrique Cardoso. Neste momento, muitos dos vereadores descontentes com o método de Covas vislumbraram a oportunidade de retomar o acesso ao poder – leia-se, basicamente, às Administrações Regionais. O novo prefeito optou pelo sistema tradicional, de cooptação dos parlamentares através do loteamento dos cargos da máquina pública municipal.

Com esse método, Jânio Quadros obteve o apoio *relativamente* fiel de uma considerável bancada, chefiada por Antônio Sampaio. Emprega-se o termo *relativamente* porque o próprio Sampaio era responsável pela criação de algumas dificuldades para o prefeito. A artimanha de Sampaio consistia em ceder espaços à oposição e às suas críticas, o que lhe permitia alegar, junto ao prefeito, a necessidade de uma maior benevolência para com vereadores situacionistas mais suscetíveis aos humores da opinião pública. Com este blefe, o experiente vereador criava dificuldades para vender facilidades, mas, ao mesmo tempo, propiciava à Câmara uma visibilidade pública maior do que se verificaria caso fosse formada no Legislativo uma maioria no estilo “rolo-compressor”. Um exemplo disto eram as reiteradas discussões públicas referentes às tentativas do prefeito de aumentar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), ocasiões em que a oposição ganhava um grande espaço na mídia.

Ainda assim, a pequena autonomia do parlamento tornava-se visível nos momentos mais agudos, quando a oposição efetivamente conseguia aglutinar-se contra iniciativas de lei do interesse do Executivo. Nestes momentos, o prefeito lançava mão, com gosto, de um instrumento constitucional de limitação do poder do Legislativo, ou seja, o decurso de prazo,⁹ para o qual contava com o apoio dos vereadores situacionistas. Como a bancada janista, muitas vezes, preferia não se expor perante à opinião pública votando favoravelmente em projetos mais polêmicos do Executivo, contra os quais a oposição fosse muito forte, esta viabilizava a aprovação por decurso de prazo, obstruindo indefinidamente as sessões em que o projeto de interesse do prefeito pudesse ser apreciado.

Este tipo de relacionamento levava ao alheamento da Câmara quanto ao processo de formulação de políticas públicas. A ação fiscalizadora, por sua vez, ficava restrita aos parlamentares da oposição, que tinham sua atuação restringida pela bancada situacionista. Neste sentido, a Câmara Municipal de São Paulo governava muito pouco.

A Gestão Luíza Erundina

Nas eleições municipais de 1988, o Partido dos Trabalhadores obteve importantes vitórias em diversas capitais e grandes cidades, como São Paulo, Campinas, Santos, Porto Alegre e Vitória, entre outras. Na época, este fato foi considerado, unanimemente, por diversos analistas e pela imprensa, como o mais significativo daquele pleito.¹⁰ Ex-vereadora durante as gestões de Mário Covas e de Jânio Quadros (até o final de 1986, quando se elegeu deputada), Erundina estabeleceria com o legislativo municipal um relacionamento bastante diverso daquele firmado por seus antecessores. Se Covas optou pela cooperação negociada e Jânio pela submissão via cooptação fisiológica, Erundina optou, inicialmente, pelo confronto.

A opção preferencial do PT era a instauração de formas de participação popular, que lograssem substituir-se à barganha parlamentar. No ideário petista, era desnecessária a formação de uma maioria estável na Câmara, realizando, isto sim, negociações pontuais sobre os diversos projetos de interesse do Executivo. Caso houvesse resistência dos vereadores, o Executivo e o Partido lançariam mão da mobilização popular, com vistas a pressionar os vereadores, buscando assim obter sua anuência para com as políticas de governo.

Portanto, Erundina não barganhou com os parlamentares a repartição das Administrações Regionais, optando por distribuí-las entre membros do próprio PT. Entretanto, esta atitude acabou por causar-lhe problemas no interior do próprio Partido, uma vez que sua corrente majoritária, a Articulação, foi agraciada com uma fatia bastante inferior ao seu peso intrapartidário.¹¹ Da mesma forma que se negou a estabelecer uma base fisiológica, também não procurou forjar com parlamentares de outros partidos um pacto de caráter programático, cujo apoio estivesse fundado numa coalizão de governo.

O mais provável aliado para uma coalizão deste tipo seria o PSDB, partido mais próximo do ponto de vista ideológico. Porém, a recusa dos petistas em aproximar-se do PSDB, assim como as feridas deixadas pela veemente oposição feita pelo PT à gestão Covas, inviabilizaram o pacto. De virtual aliado, o PSDB converteu-se no mais ferrenho opositor do Executivo na Câmara. Aos tucanos somaram-se os vereadores conservadores, novamente capitaneados por Antônio Sampaio, tornando bastante difícil o relacionamento da prefeita com o Legislativo.

Um fato adicional que contribuiu para a difícil interação entre Executivo petista e vereadores foi a gestão de Eduardo Suplicy (do PT) na presidência da Casa. Suplicy promoveu, desde o início de seu mandato, uma "operação limpeza" na Câmara Municipal, visando detectar indícios de corrupção, identificar culpados e puni-los. O resul-

tado foi o indiciamento de quatro parlamentares: os dois mais influentes líderes conservadores, Sampaio e Vita, além de Jamil Achôa e Almir Guimarães, dois veteranos edis peemedebistas.¹² Muito embora a gestão de Suplicy tenha contribuído para dar maior visibilidade pública ao parlamento municipal, também criou muitas dificuldades no relacionamento destes com seu partido, o PT.

Contudo, os petistas logo perceberam que era impossível aprovar políticas apenas pressionando o Poder Legislativo, sendo imprescindível o estabelecimento de uma estratégia cooperativa com os parlamentares, negociando. Paulatinamente, o PT abandonou sua posição inicial de confronto, estabelecendo reiteradas negociações pontuais com os vereadores. Isto significou o abandono do participacionismo como instrumento de governo e o reconhecimento das reivindicações dos parlamentares como moedas legítimas de barganha.

A mudança de estratégia de Erundina foi ainda maior, procurando até mesmo estabelecer uma coalizão de governo. Para tanto, tentou uma aproximação com o PSDB, já no penúltimo ano de seu mandato. Entretanto, a situação política já estava de tal forma cristalizada que dificilmente qualquer negociação deste tipo seria eficaz naquele momento. Apesar do ingresso de membros de outros partidos na equipe de governo, inclusive personalidades tucanas, o partido manteve-se na oposição a Erundina.

A estratégia de negociação pontual do Executivo, a gestão Suplicy, a oposição tucana (com a destacada liderança dos vereadores Arnaldo Madeira e Walter Feldmann) e o eficaz trabalho de Sampaio na mobilização de grande parte dos vereadores foram fatores que contribuíram decisivamente para a obtenção de uma significativa autonomia do Legislativo paulistano durante a gestão Erundina. Os parlamentares tiveram grande iniciativa na proposição de políticas públicas alternativas às do Executivo, fato perceptível na apresentação de projetos substitutivos a propostas orçamentárias e tributárias, na elaboração da lei de municipalização dos transportes e na reiterada prática de modificação dos projetos de lei enviados pela prefeita. Mais do que o número de leis aprovadas ou rejeitadas, a participação dos parlamentares de forma ativa na discussão de políticas de grande impacto é um indicador dessa autonomia. Além dessa maior capacidade propositiva, verificou-se também, durante a gestão Erundina, uma forte disposição fiscalizadora dos vereadores com relação ao Executivo. A existência de uma maioria oposicionista na Casa foi fator determinante para este tipo de comportamento.

Luíza Erundina obteve algumas conquistas significativas em seu relacionamento com a Câmara Municipal, como, por exemplo, a recuperação da capacidade tributá-

ria do IPTU,¹³ a modificação da política de transportes coletivos (municipalização dos transportes) e o redirecionamento dos gastos públicos para a área social – a participação destes setores sobe para cerca de 50% durante a gestão. Ainda assim, a prefeita não conseguiu eleger seu sucessor, Eduardo Suplicy, derrotado no segundo turno das eleições municipais de 1992 por Paulo Maluf.

A Gestão Paulo Maluf

A gestão Maluf caracteriza-se pela quase que total subordinação do Legislativo municipal ao Executivo. Contando inicialmente com 40% das cadeiras, o novo prefeito logo obteve a adesão de vereadores que não concorreram a seu lado nas eleições, como é o caso dos parlamentares do PMDB. Até mesmo edis eleitos pela coligação petista não tardaram em se alinhar ao novo prefeito, prestando-lhe o seu apoio.¹⁴ A moeda de troca aqui foi, novamente, o loteamento das Administrações Regionais, que, como na gestão Jânio, voltaram a ser o principal instrumento para a obtenção de uma maioria fiel e homologadora.

A eficácia deste instrumento se deve ao fato de que os vereadores elegem-se, em sua grande maioria, de forma distritalizada. Como mostra Marco Teixeira (1995:3), dos 55 vereadores paulistanos eleitos em 1992, 32 (58%) obtiveram mais da metade de seus votos numa única região da cidade, sendo que destes, 19 (59%) são situacionistas. Para estes vereadores, a manutenção do reduto eleitoral depende muito do atendimento das demandas da população dos bairros, para o que a AR é um instrumento fundamental.

Mesmo vereadores que não têm uma votação distritalizada procuram exercer o controle sobre pelo menos uma AR. Este é o caso, por exemplo, do vereador Nello Rodolfo, do PMDB. Radialista, eleito com a maior votação dentre os candidatos à Câmara, recebeu votos espalhados por toda a cidade. No entanto, ciente da necessidade de garantir a fidelidade do eleitorado de pelo menos uma região do município, Rodolfo exigiu o controle de uma AR para apoiar o prefeito. Com a morte de Sampaio, que historicamente controlava a Administração Regional de Santana, o vereador peemedebista foi com ela agraciado. Hoje, centra suas forças na consolidação de seu nome como o vereador da região de Santana. A seguir, apresenta-se a distribuição das ARs entre os vereadores paulistanos, antes das eleições de 1994.

Assim como Jânio, Maluf também criou algumas novas ARs, com o duplo objetivo de dispor de mais recursos para distribuir entre os vereadores e dirimir disputas entre parlamentares da mesma região. Embora o usual seja conceder ao vereador a AR de sua região, em alguns ca-

Vereador	Administração Regional
Almir Guimarães (PTB)	Perus
Almir Guimarães (PTB)	Pirituba
Viviane Ferraz (PL)	Freguesia do Ó
Alberto Calvo (PSB)	Casa Verde
Nello Rodolfo (PMDB)	Santana/Tucuruvi
Cosme Lopes (PPR)	Jaçanã/Tremembé
Wadih Mutram (PPR)	Vila Maria/Vila Guilherme
Toninho Paiva (PL)	Penha
Miguel Colassuono (PPR)	São Miguel Paulista
Marcos Cintra (PL)	Ermelino Matarazzo
Emílio Meneghin (PTB)	Aricanduva/Vila Formosa
Guilherme Giannetti (PMDB)	Itaquera
Guilherme Giannetti (PMDB)	Guaianases
Vicente Viscome (PPR)	São Mateus
Archibaldo Zanca (PPR)	Vila Prudente
José Índio (PMDB)	Mooca
Hannah Garib (PPR)	Sé
Oswaldo Giannotti (PPR)	Ipiranga
Alex Freua Neto (PPR)	Vila Mariana
Aurélio Nomura (PL)	Jabaquara
Mário Dias (PPR)	Santo Amaro
Edvaldo Estima (PTB)	Capela do Socorro
Arthur Alves Pinto (1)	Campo Limpo
Brasil Vita (PTB)	Butantã
Dárcio Arruda (PMDB)	Pinheiros
Oswaldo Sanches (PPR)	Lapa

(1) Secretário Municipal de Esportes.

sos é necessário operar uma distribuição que não leve este fator em consideração – quando, por exemplo, há mais de um vereador lutando pela mesma Regional e não é possível dividi-la. Este é o caso do vereador Almir Guimarães, cujo reduto eleitoral fica no Ipiranga (zona sudeste da cidade), mas que acabou sendo agraciado com as ARs de Perus e Pirituba (zona noroeste), unificadas na gestão anterior. Isto ocorreu por que outro vereador, Oswaldo Giannotti, já havia sido presenteado com a Regional do Ipiranga.

A grande bancada com que contou Paulo Maluf desde o início de sua gestão – em boa parte formada por vereadores pouco experientes – contribuiu para diminuir a independência do Poder Legislativo, apesar das tentativas do experiente vereador Antônio Sampaio de, mais uma vez, articular a resistência dos vereadores situacionistas ao alinhamento automático com o prefeito. Ainda assim, ele lograva dificultar essa cooptação automática, despondo como o líder do Poder Legislativo em sua função controladora da ação do Executivo. Não é casual que ve-

readores oposicionistas o tenham apoiado na disputa pela presidência da Casa, travada com Miguel Colassuono, fiel escudeiro de Paulo Maluf.

Entretanto, a morte repentina de Sampaio, em dezembro de 1993, significou para a Câmara de Vereadores a perda de uma importante *liderança institucional*. Isto ocorria porque Sampaio obtinha maior poder para si à medida que reforçava o poder da Casa. Era esta a sua moeda na barganha estabelecida com o Poder Executivo. Foi assim com Jânio Quadros, a quem declarava apoiar, e mesmo com Covas e Erundina – prefeitos aos quais se opunha. O mesmo vinha ocorrendo com Maluf, ainda que com maior dificuldade, devido à grande bancada situacionista inicialmente obtida (o que reduzia a importância de uma “raposa” como Sampaio na negociação com os opositores) e aos problemas de saúde que o vereador vinha enfrentando, o que obrigava-o a ficar mais afastado da Casa.¹⁵

Excluído Sampaio, Colassuono elegeu-se presidente da Câmara, trabalhando em prol do alinhamento sistemático do parlamento ao Poder Executivo. O resultado deste processo foi o eclipsamento da Câmara de Vereadores, restando à oposição a possibilidade de denunciar e fiscalizar o Executivo, sem no entanto encontrar por parte da mídia a mesma receptividade verificada em momentos anteriores. O “rolo-compressor” majoritário montado pela situação torna qualquer iniciativa da oposição uma estratégia de difícil viabilização.

Com isto, o prefeito Paulo Maluf vem obtendo a aprovação de suas políticas sem enfrentar grandes dificuldades, sendo que a Câmara pouco consegue fazer no que diz respeito a modificar ou mesmo propor políticas alternativas. Um bom exemplo desta submissão é o episódio da sanção, pelo prefeito, da lei que torna obrigatório o uso do cinto de segurança no município. Muito embora a lei fosse de autoria do vereador situacionista Murillo Antunes Alves, sua paternidade foi logo assumida pelo prefeito, que utilizou a mesma como instrumento de propaganda de sua gestão. Ao vereador restou silenciar.

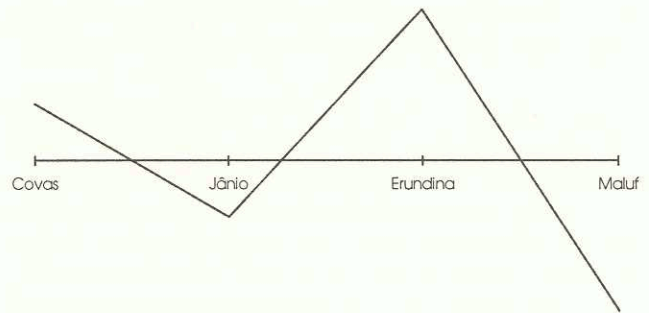
CONCLUSÃO

A despeito de as condições institucionais de funcionamento do Poder Legislativo terem sido muito modificadas pela Constituição de 1988, devolvendo aos parlamentares 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. Isto explica o porquê de os parlamentares dificilmente atuarem como co-governantes do município ao longo das quatro gestões analisadas.

Isto ocorreu apenas quando o Executivo não formou na Casa uma bancada majoritária (ou quase, como na gestão de Jânio), visando a aprovação sistemática de seus projetos. Nos momentos em que o Executivo optou por uma estratégia cooperativa, negociando pontualmente projetos com os parlamentares, estes participaram da formulação de políticas, modificando-as no sentido de torná-las mais próximas de seus objetivos políticos.

A Figura, apresentada a seguir, procura descrever a evolução da capacidade autônoma do parlamento municipal ao longo de quatro gestões, considerando a maior ou a menor participação dos parlamentares na formulação de políticas governamentais e sua maior ou menor submissão às vontades do Executivo.

Evolução da Autonomia do Legislativo ao Longo de Quatro Gestões



Nas gestões Covas e Erundina, a estratégia cooperativa do Executivo, somada à não-obtenção de uma maioria parlamentar capaz de ditar os rumos na Casa, contribuiu para a maior autonomia do parlamento municipal. No caso da gestão Erundina, pode-se falar de uma autonomia ainda maior em decorrência da capacidade obtida pelos parlamentares de emendar o texto orçamentário e participar mais efetivamente de uma série de outras decisões relevantes. A diferença entre as gestões Jânio e Maluf deve-se, basicamente, a duas causas: o primeiro prefeito não contou com uma maioria parlamentar na Casa, embora se aproximasse muito disto; e, durante a gestão de Jânio, havia a liderança de Antônio Sampaio, que foi capaz de garantir ao Legislativo uma maior autonomia perante o Executivo, devido à sua grande capacidade de articulação política junto aos outros parlamentares e ao seu profundo conhecimento do jogo parlamentar no município. Mesmo o fato de dispor de um mecanismo como o decurso de prazo não permitia ao prefeito Jânio Quadros contar com um poder tão grande sobre o Legislativo como aquele obtido por Paulo Maluf.

É importante observar que dois fatores moduladores da relação Executivo-Legislativo, nas grandes cidades, são a visibilidade e a proximidade do Poder Público. Ao contrário do que ocorre no âmbito estadual, a opinião pública nesses municípios se faz sentir com maior força nas questões mais controversas da ação governamental. Mesmo num governo em que o prefeito é muito forte, a pressão da opinião pública pode modificar os resultados do processo decisório. Exemplo disto na gestão Paulo Maluf – protótipo de Executivo municipal hipertrofiado – foi o resultado da negociação de um polêmico projeto de grande obra viária (extensão da av. Faria Lima), que levaria à desapropriação de vários imóveis. Graças à pressão dos munícipes, o projeto original do Executivo foi sensivelmente alterado, tanto na sua concepção urbanística original como no número de desapropriações – bastante reduzido.

A ocorrência deste tipo de evento, contudo, é incerta. Via de regra, na gestão cotidiana, prevalecem as estruturas endógenas e exógenas do sistema decisório, que condicionam a interação entre os Poderes, assim como o surgimento de lideranças de *virtù* política é – para o sistema como um todo – obra da *fortuna*. A maior participação do Legislativo no governo da cidade requer, portanto, não só modificações no sistema de governo, mas também na estrutura da administração pública municipal, provedora freqüente de um considerável *spoils system*, do qual o Executivo lança mão na cooptação dos parlamentares.

NOTAS

1. É importante assinalar que, desde as primeiras eleições pluripartidárias no pós-abertura, em 1982, até o momento em que foi escrito este artigo, quatro foram os prefeitos paulistanos (Mário Covas, Jânio Quadros, Luíza Erundina e Paulo Maluf). No entanto, foram apenas três as legislaturas municipais, uma vez que a primeira, eleita em 82, contou com um mandato que se estendeu ao longo das duas primeiras gestões executivas, de três anos cada.
2. Recentemente, também o Poder Judiciário tem tido grande influência no jogo político, inclusive no processo decisório. Após a promulgação da Constituição de 1988, as decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) aumentaram o grau de competitividade dentro do sistema político-institucional, fazendo com que o Poder Judiciário se configurasse claramente como um participante efetivo do processo de governo. A atual influência do Judiciário na conformação das decisões governamentais (em sua formulação e, sobretudo, implementação) confirma a idéia exposta acima de que o governo ultrapassa as fronteiras do Executivo. Um bom estudo de caso, referente à intervenção do Judiciário em medidas econômicas adotadas por ocasião do “Plano Collor”, é o feito por Arantes (1994).
3. Além do trabalho de Arend Lijphart, há o já clássico texto de Juan Linz (1991), que compara os sistemas parlamentarista e presidencialista, chegando a conclusões mais favoráveis ao primeiro.
4. Sartori (1982) define como partidos relevantes aqueles capazes, pelo seu tamanho relativo, de influenciar no processo decisório, obstruindo ou aprovando medidas.

5. Para a descrição do sistema estadualista no Brasil, ver Abrucio (1995). Este tema também será mais detalhado na próxima subseção.
6. Nas palavras do vereador Maurício Faria (PT – Mun. de São Paulo), “a Assembleia Legislativa é um fórum para a construção de candidaturas a prefeito”. Entrevista, 30.03.1995.
7. A única competência constitucional privativa dos estados é a distribuição de gás canalizado.
8. Os dados a seguir, apresentados por Balbachevsky (1992:142), dão uma boa mostra da menor visibilidade do governo estadual perante os outros dois níveis de governo.
Interesse por política, segundo os níveis de governo:
Nacional: 37,7%;
Estadual: 8,5%;
Municipal: 16,6%;
Não há interesse: 37,2%.
9. Este recurso determinava que, após 40 dias de tramitação de um projeto de iniciativa do Executivo, sem sua correspondente apreciação pelo parlamento, o mesmo seria incluído automaticamente na ordem do dia durante dez sessões. Se, mesmo transcorrido este novo prazo, o projeto ainda não houvesse sido apreciado, teria aprovação automática. A Constituição de 1988 extinguiu o decurso de prazo, reforçando o poder do parlamento.
10. A revista *Veja* descrevia a eleição de prefeitos petistas como “o soco das urnas” e a *IstoÉ/Senhor* falava em “Plebiscito contra a Nova República”.
11. Uma discussão detalhada do relacionamento de Luíza Erundina com a direção do Partido dos Trabalhadores, durante sua gestão na Prefeitura de São Paulo, está contida em Couto (1995).
12. Os quatro vereadores sofreram processo interno ao Legislativo por corrupção e foi votada a cassação de seus mandatos. Os quatro foram absolvidos. Ver: Couto (1995).
13. Desde 1978, o IPTU apresentou uma paulatina redução, até o ponto, em 1989, que representava apenas cerca de 12% de seu valor inicial. A gestão Erundina logrou recuperar a capacidade arrecadadora do imposto, voltando aos patamares de catorze anos antes.
14. Ushitaro Kamia e Alberto Calvo, eleitos pelo PSB.
15. Era fato reconhecido, mesmo por seus mais ferrenhos adversários, a grande assiduidade de Sampaio, condição necessária para o sucesso de suas articulações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F.L. *Os Barões da Federação: o poder dos governadores no Brasil pós-autoritário*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da USP, 1995.
- ARANTES, R.B. *O Controle da constitucionalidade das leis no Brasil: a construção de um sistema híbrido*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Departamento de Ciência Política da USP, 1994.
- BALBACHEVSKY, E. “Identidade partidária e instituições políticas no Brasil”. *Lua Nova: revista de cultura e política*. São Paulo, n.26, 1992.
- COUTO, C.G. *O Desafio de ser Governo: o PT na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.
- LIJPHART, A. *As Democracias Contemporâneas*. Lisboa, Gradiva, 1989.
- LINZ, J. “Parlamentarismo ou presidencialismo: faz alguma diferença?” In: LAMOUNIER, B. (org.) *A Opção Parlamentarista*. São Paulo, Sumaré, 1991.
- NUNES, E. “El Gobierno de las ciudades de tamaño medio en Brasil: los casos de Marília y Piracicaba”. In: CARRION, F. et alii. *Município y Democracia: gobiernos locales en ciudades intermedias de America Latina*. Santiago, Ediciones Sur, 1991.
- SARTORI, G. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro/Brasília, Zahar/UnB, 1982.
- TEIXEIRA, M.A.C. “Distribuição espacial dos votos das atuais representações parlamentares: deputados federais, deputados estaduais e vereadores”. *Relatório Parcial de Pesquisa*. São Paulo, Departamento de Política da PUC-SP, 1995, mimeo.